12.

Ústavní a základní správní instituce

REVOLUCE, KTERÁ ZAČALA V RAKOUSKU ROKEM 1848, odděluje od sebe dvě základní společenskoekonomické formace. Jedním z hlavních úkolů této revoluce bylo vyřešení složité národnostní otázky v mnohonárodnostní habsburské monarchii, což bylo důležité zejména z hlediska českého státu a vytvářející se české buržoazie, a dále pak vytvoření státního aparátu, který by odpovídal dosaženému stavu výrobních sil. Náběhy k parlamentarismu a k přeměně Rakouska ve federativní stát byly však na celá desítiletí potlačeny nově se prosadivším absolutismem, opírajícím se o nejreakčnější složky tehdejší společnosti.

Dne 11. března 1848 se konalo shromáždění ve Svatováclavských lázních v Praze, které vyslalo do Vídně deputaci s peticí shrnující požadavky české buržoazie. 13. března došlo k revolučnímu výbuchu ve Vídni vrcholícímu v krvavém střetnutí s ozbrojenou mocí. 14. března rozhodla státní konference o zásadní změně systému. Již 15. března byl panovník přinucen odpovědět konstitučním patentem, kterým vyhlašoval přechod k ústavnímu zřízení v Rakousku a sliboval, že co nejdříve budou svoláni vyslanci všech provinciálních stavů, a to se zesíleným zastoupením měšťanského stavu a se „zřetelem na stávající provinciální ústavy za účelem konstituce vlasti". Panovník byl zároveň nucen splnit požadavek, aby odstoupil Metternich jako hlavní představitel absolutismu, a 17. března jmenovat „první ústavní odpovědné ministerstvo", tj. **ministerskou radu** (vládu), zřízenou podle vzoru západoevropských konstitučních monarchií, do jejíhož čela byl postaven Metternichův rival, přestárlý hrabě František Kolovrat. Staré dvorské kolegiální ústřední úřady a dvorské kanceláře se rychle měnily v oborová správní ministerstva zřízená na základě monokratického principu a místo dosavadní správy pomocí tajné rady a nejvyšších poradních kolegií měla nastoupit správa pomocí ústavní ministerské rady rozhodující kolegiálním způsobem. Bylo stanoveno, že ministerská rada se má skládat z ministra zahraničních záležitostí a císařského domu, z ministra vnitra, z ministra práv, z ministra financí a z ministra války. Ministerské radě měl předsedat ministr-prezident, kterého určil panovník.

Zánikem starého politického systému v letech 1848–1849 započal v habsburské monarchii vlastní proces buržoazní revoluce. V mocenskopolitické sféře musel stát akceptovat princip samosprávy a postupně se měnit tak, aby zaručil formují-

cí se buržoazii přiměřený podíl na moci v ústavních podmínkách. Tyto úkoly měla splnit nejdříve dubnová, později březnová ústava, které položily základy rakouského konstitucionalismu. V administrativní oblasti to byl správní systém buržoazního státu, jehož autorem se stal ministr vnitra hrabě František Stadion. Tento systém začal být budován prozatímním obecním zřízením zavádějícím v západní části monarchie nově instituci územní samosprávy a jeho výstavba byla ukončena v roce 1850 zavedením prvních a druhých instancí politické a finanční správy vykonávané státními úřady a definitivním postátněním i nejnižšího stupně soudnictví, dále pak vytvořením instituce státních zastupitelství v justici. Prvoinstanční státní úřady byly personálně obsazeny především úředníky, kteří působili do té doby v patrimoniální správě a soudnictví.

Jak zdůraznil Otto Urban, revoluční měšťanstvo nepřistoupilo nikdy v průběhu let 1848–1849 k budování vlastní výkonné moci, která by měla nahradit existující moc. Usilovalo pouze o její doplnění ústavními institucemi v legislativní oblasti. Rozložil se sice politický systém, ale až na některé výjimky zůstali ve funkcích jeho představitelé a v jejich rukou všechny významnější mocenské prostředky, především armáda.

Neoabsolutismus, který se prosadil počátkem padesátých let, se opíral především o tuto armádu, o nově vybudované četnictvo a o byrokracii, jejíž moc bez jakékoliv ústavní kontroly opět podstatně vzrostla. Alexander Bach, který byl původně ministrem práv a od května 1849 až do 21. srpna 1859 ministrem vnitra, se stal tvůrcem byrokraticko-centralistického správního systému, ve kterém na úrovni okresů byla opět spojena politická správa se soudnictvím. Územní obvody politických úřadů byly uzpůsobeny tak, aby co nejvíce odpovídaly požadavkům policejního státu, jehož vnějším výrazem se stalo vytvoření Nejvyššího policejního úřadu, ve kterém se soustřeďovala v nejvyšší instanci správa státní policie i četnictva. Neoabsolutismus padesátých let neodvolal ovšem zrušení patrimoniálních svazků a jeho hospodářská politika směřovala již v průběhu padesátých let jednoznačně k ekonomickému liberalismu, jehož hlavním představitelem se stal ministr obchodu a později financí Karl Ludwig Bruck, ztělesňující typ, který by v Rakousku předtím nebyl „ministerabel". Přihlížení k požadavkům měšťanstva se projevilo respektováním zájmové samosprávy, jejímiž představitelkami se v roce 1850 staly obchodní a živnostenské komory, zrušením celní hranice mezi západní a východní částí monarchie, a zejména vydáním liberálního živnostenského řádu v roce 1859.

Od roku 1859 až do počátku sedmdesátých let procházela habsburská monarchie vnější i vnitřní krizí. Výdaje na civilní státní správu se koncem padesátých let zvýšily proti posledním letům před březnem asi dvojnásobně a ve všech skupinách zemí vykazovaly největší přírůstek výdaje na bezpečnost a v tom na četnictvo, jehož výstavbě v letech 1852–1859 věnoval šéf Nejvyššího policejního úřadu plnou pozornost. Vzrostly i výdaje na armádu a diskrepance mezi výdaji na bezpečnost a velmocenskými aspiracemi monarchie na jedné a nedostatečnou materiální základnou na druhé straně vedly k chronickému deficitu ve státním rozpočtu. Ztráta rakouského kreditu v zahraničí přinutila panovníka k vydání *Říjnového diplomu* a k obnovení ústavnosti. Celý revoluční proces byl ve druhé polovině še-

desátých let úspěšně dovršen především německou liberální buržoazií na úkor buržoazie ostatních národností. Německá buržoazie však musela ustoupit maďarským liberálům a smířit se s ideou dualismu uzákoněného v roce 1867. Politický program českého měšťanstva spojeného s konzervativní šlechtou a vycházející z myšlenky českého státního práva skončil neúspěchem.

Prosincová ústava z roku 1867 s platností pouze pro Předlitavsko položila základy ústavním institucím, které zůstaly v podstatě zachovány po celou dobu existence Rakousko-Uherska. Byla vytvořena organizace správy od nejnižší až po nejvyšší instanci, která odpovídala požadavkům buržoazního státu takovým způsobem, že ji v nezměněné podobě převzala i předmnichovská republika. Správní systém byl završen vybudováním správního soudnictví podle zákona z roku 1875.

Všemocnost byrokracie se parlamentní kontrolou i správním soudnictvím citelně zmenšila.

Vraťme se však nyní k výkladu událostí a institucí revolučních let 1848–1849. *Konstituční patent* z 15. března byl prvním aktem, kterým panovník přímo vyhlásil přechod ke konstitučnímu zřízení. Hleděl však ještě zachovat formální kontinuitu nového říšského ústavního zřízení s dosavadními stavovskými řády. Příští říšské zastupitelstvo mělo mít proto ráz sněmovních stavovských delegací, dosavadní stavovské zemské sněmy měly být jen poněkud rozšířeny zesíleným zastoupením měšťanstva. O poměru zemí k říši a kompetenci příštího říšského zastupitelstva zde nebylo nic řečeno.

Odpovědí na novou, ostřejší českou petici došlou do Vídně byl **kabinetní list** z 8. dubna 1848. Mluvil o novém složení českého zemského sněmu, ve kterém měly být náležitě zastoupeny všechny stavy, tento pojem však zahrnoval již i poddané rolníky. Tato „česká charta" uznávala české národnostní a jazykové požadavky a slibovala zřízení nejvyšších odpovědných úřadů Českého království. Byla zde také zmínka o požadavku společných politických, popřípadě ústavních institucí všech českých zemí, například sněmu, ale vyřešení těchto otázek se odkládalo na pozdější dobu. Státoprávní jednota českých zemí zde nebyla vcelku popřena, nebyla však ale ani potvrzena.

V Čechách se mezitím **Svatováclavský výbor**, který byl zvolen již 11. března, sloučil se zvláštní poradní komisí zřízenou guberniem pro mimořádné poměry zjevně jako protiváha Svatováclavského výboru a vznikl **Národní výbor,** jehož autorita rychle vzrůstala. Národní výbor se stával via facti českým ústředním vládním i správním politickým orgánem. Národní garda, jejíž zřizování povolil konstituční patent, vystupovala jako představitelka místní moci lidu vedeného buržoazií.

Kabinetní list z 8. dubna stanovil i nové zásady složení a funkce českého zemského sněmu. Vedle dosavadních členů, tj. stavů, měli být přibráni zejména četní zástupci Prahy, ostatních venkovských měst, míst majících aspoň 4000 obyvatel, univerzity, techniky a zástupci selského obyvatelstva volení podle vikariátů. Na Moravě starý stavovský zemský sněm, který právě zasedal, podal sám návrhy na svou reformu. Ty byly rychle schváleny a na sněmu měli zasedat v podstatě velkostatkáři – každý se samostatným hlasem – a zástupci měst, venkovských obcí a olomoucké univerzity.

V Čechách se takto složený sněm v důsledku červnového povstání vůbec nekonstituoval, na Moravě byl sněm označovaný jako selský zvolen a sešel se, v lednu 1849 byl ale odročen a už nebyl více svolán.

Uherský zemský sněm přijal ústavu, kterou panovník 11. dubna potvrdil. Uhry se tím v podstatě oddělily od západní části monarchie, se kterou měly mít nadále společného jen panovníka.

Dne 25. dubna 1848 oktrojovala vídeňská vláda ústavu označovanou podle svého tvůrce ministra vnitra **Pillersdorfovou ústavou**. Ústava měla platnost pro Rakousko v užším smyslu, tj. pro habsburské državy kromě Uher, Chorvátska a Lombardsko-Benátska. Z ostatních zemí tvořila jednotný, centralizovaný rakouský stát spojený s uherským královstvím personální unií. Ústava měla nejsilnější centralistické rysy ze všech rakouských ústav a všechny země, pro něž byla vydána, se v ní prohlašovaly jen za rovnocenné, stejné provincie. Jejich postavení mělo být odvozeno jen z říšské ústavy a mělo spočívat výhradně na říšském zákonodárství. Také historické státoprávní rozčlenění říše mělo být měněno jen říšským zákonem, bez souhlasu a povolení zemí. Zákonodárnou účast zemských sněmů ústava vylučovala a usnesení zemských sněmů klesla na pouhé stížnosti a návrhy, které měl zkoumat a ocenit říšský sněm. Pouze tomuto dvoukomorovému říšskému sněmu byla přiznána zákonodárná kompetence. **Říšský sněm** se měl skládat ze 200-členného senátu, ve kterém měli zasedat princové císařského domu a doživotní členové jmenovaní císařem bez ohledu na stav a rod a dále 150 zástupců velkostatkářů. Druhá komora o 383 poslancích měla být volena na pět roků podle počtu obyvatel na základě tzv. zastoupení zájmů. Výkonnou moc přiznávala ústava pouze **císaři,** který obsazoval všechny státní úřady, měl nejvyšší velení branné moci, rozhodoval o míru a válce a uzavíral státní smlouvy. Jeho nařízení však nebyla platná bez podpisů odpovědných ministrů. Společně s říšským sněmem vykonával císař i zákonodárnou moc a výhradně jemu příslušelo sankcionování zákonů. Císař svolával každoročně říšský sněm, odročoval jej a rozpouštěl, v tomto případě musel však nejdéle do 90 dní svolat sněm nový.

Některá nedemokratická ustanovení ústavy vzbudila nelibost, a zejména odpor vídeňských demokratů přinutil císaře k vydání proklamace z 16. května. Ta slibovala, že ústava bude ještě předložena k projednání příštímu říšskému sněmu, který měl být zároveň svolán jako říšské ústavodárné shromáždění. Na rozdíl od ustanovení ústavy měl však mít jen jednu komoru – senát měl odpadnout – a měl být odstraněn volební census. Prozatímní volební řád z 9. května zaručoval poměrně širokou účast na volbách, revoluční vystoupení lidových mas si však vynutilo, že volební právo bylo rozšířeno až k mezím všeobecného volebního práva. K získání volebního práva postačovalo v podstatě dosažení 24 roků věku.

Na základě takto **upraveného volebního řádu** z 30. května proběhly ve všech zemích volby do říšského sněmu, který tím bez jakékoliv státoprávní výhrady uznala i česká buržoazie, ačkoliv dubnová ústava zcela ignorovala přísliby dané kabinetním listem z 8. dubna Českému království a pohlížela na české země jako na rakouské provincie.

Volby do rakouského říšského sněmu se v Čechách konaly v napjaté atmosféře, když svatodušními bouřemi z 12. června byl předčasně ukončen Slovanský sjezd v Praze. Dne 22. července se první rakouský říšský sněm sešel ve Vídni.

Na jaře byl svolán i **sněm všech německých zemí** do Frankfurtu nad Mohanem. Rakouská vláda se rozhodla ve všech zemích, které byly společně s ní členy Německého spolku, připustit volby do tohoto frankfurtského sněmu. Češi účast na těchto volbách zejména ústy Františka Palackého odmítli a voleb se zúčastnilo především německé obyvatelstvo českých zemí.

Nejdůležitějším usnesením říšského sněmu bylo rozhodnutí o **zrušení poddanství**, když již předtím moravský zemský sněm zrušil poddanství na Moravě. Tento akt se musel nutně projevit odstraněním starého systému patrimoniálních úřadů a vytvořením nových prvoinstančních státních politických a finančních úřadů a soudů. Vlastní provádění vyvazovacích prací spojených se zrušením poddanského svazku za náhradu bylo svěřeno vyvazovacím komisím, jednak okresním, jednak místním, ve kterých zasedali vedle úředníků z povolání i zástupci rolníků a velkostatkářů. Zemské vyvazovací komise byly postaveny na roveň všem zemským úřadům a podléhaly přímo ministerstvům pověřeným provedením vyvazovací akce. Rozhodování u zemských i okresních vyvazovacích komisí bylo kolegiální.

Říšský sněm, který v říjnu 1848, po vypuknutí revoluce ve Vídni, přenesl svoje jednání do **Kroměříže** a ve kterém čeští poslanci zaujali místo na pravici, se mezitím dostával stále častěji do rozporů s vládou. V čele státu stanul 2. prosince 1848 císař **František Josef I.**, když Ferdinanda V., zkompromitovaného a zavázaného akty z revolučního období, přiměla dvorská kamarila k abdikaci.

Rozpory říšského sněmu s vládou se prohlubovaly, když do čela vlády byl v listopadu 1848 postaven kníže **Felix Schwarzenberg**, Windischgrätzův švagr, podporovaný armádou a požívající důvěry Radeckého, a když kroměřížský sněm projednával návrh nové ústavy.

Návrh ústavy projednávaný v Kroměříži omezoval silně panovníkova práva a stál na stanovisku suverenity lidu. Paragraf 1, projednávaný 4. ledna 1849 v plénu říšského sněmu, proklamoval zásadu, že veškerá moc ve státě vychází z lidu. Vláda toto pojetí státní moci ústy ministra vnitra Stadiona odmítla, a když sněm za tento postoj vyslovil vládě velkou většinou důtku, která se prakticky rovnala projevu nedůvěry, zástupci vlády se dalších prací říšského sněmu nezúčastnili. Palackého návrh ústavy, projednávaný v ústavním výboru, vycházel důsledně z přirozenoprávní nauky sebeurčení národů a poprvé v našich novodobých dějinách se vyslovoval pro spojení Čechů a Slováků v jednom státoprávním celku. Návrh ústavního výboru opouštěl federalistické stanovisko Palackého a spojoval v sobě centralistické i federalistické principy. Nepočítalo se už se samostatným historickým státem České koruny a volební právo mělo být omezeno zejména daňovým censem. Země měly mít svoje sněmy s omezenou zákonodárnou mocí. Záležitosti, které nebyly výslovně přeneseny na zemské sněmy, měly vesměs patřit do kompetence dvoukomorového říšského sněmu.

Vláda se již cítila natolik silná, že 6. března 1849 dala říšský sněm v Kroměříži rozehnat, a současně vyhlásila novou ústavu danou patentem ze 4. března. Nová,

rovněž oktrojovaná ústava byla nazývána podle svého tvůrce ministra vnitra **ústavou Stadionovou.**

Březnová ústava posilovala moc **panovníkovu** a jeho vliv v politickém životě. V osobě panovníkově byla soustředěna nejvyšší zákonodárná moc, proti jeho vůli se nemohlo stát žádné usnesení parlamentu zákonem a císaři se přiznávalo oprávnění vydávat nařízení s provizorní zákonnou mocí, tzv. nařízení z nouze. Jedině císaři příslušela výkonná moc, kterou vykonával prostřednictvím odpovědných ministrů a jim podřízených úředníků a zřízenců. V rukou **ministrů** byla důsledně soustředěna veškerá vláda, jim náleželo řídit správu v říši i v korunních zemích. Náměstkové nebo místodržitelé, které císař jmenoval pro každou korunní zemi, byli orgány říšské výkonné moci a odpovídali za náležité vykonávání říšských i zemských zákonů v příslušné zemi. Na rozdíl od dubnové ústavy rozeznávala březnová ústava **říšské a zemské zákonodárství**, rozhodující však mělo být zákonodárství říšské. K jednotnému zastoupení říše byl určen parlament - **říšský sněm** - o dvou komorách. Dolní sněmovna měla být volena občanstvem, okruh voličů však byl proti dubnové ústavě značně zúžen výškou volebního censu, horní komora měla být volena částečně zemskými sněmy a částečně největšími berními poplatníky v jednotlivých zemích. Volební řád, který by určil podrobnosti, však nebyl nikdy vydán. **Zemským sněmům** a **zemským výborům** nepříslušelo vykonávat zemské zákony, popřípadě příslušná rozhodnutí; to bylo věcí výkonné moci. Zato ministři mohli na svou odpovědnost zastavit nebo zakázat výkon správních rozhodnutí, která se příčila zákonům nebo „obecnému dobru", usnesených samostatně obcemi podle prozatímního obecního zřízení nebo zemskými sněmy a jejich orgány.

V březnové ústavě se uplatňovala myšlenka jednotného, centralizovaného státního celku všech habsburských zemí, tj. i Uher, a vrcholily jí snahy po jednotném habsburském státu. Předpokládalo se jednotné celní území a ústava znala jediné společné rakouské státní občanství.

Na základě březnové ústavy měla být dána jednotlivým neuherským zemím zvláštní **zemská zřízení.** Nové zemské sněmy měly vycházet z přímých voleb a měly být opět složeny na základě zastoupení zájmů. Další předpisy o zemských sněmech a zemských výborech byly vyhrazeny zvláštním zemským zřízením a volebním řádům. Tato zemská zřízení neuherských zemí byla v letech 1849-1850 skutečně vydána (pro Čechy to bylo 30. prosince 1849 a téhož dne bylo vydáno i zemské zřízení pro Moravu), ve skutečnosti však nikdy nevstoupila v platnost, nové zemské sněmy se nesešly, a nemohly proto zvolit ani zemské výbory. Až do roku 1861 proto vyřizovaly běžné zemské záležitosti staré stavovské zemské výbory, do jejich čela byli v roce 1852 postaveni místodržitelé.

Rovněž březnová ústava nevstoupila ve skutečnosti v platnost. Vláda sice začala v nařizovací formě jakousi prozatímní zákonodárnou činnost k provedení některých ustanovení březnové ústavy, aby byly vybudovány určité hlavní neboli **„organické" instituce**, dokud nezačne svou zákonodárnou činnost sám říšský sněm, dále se však nedošlo. V březnu bylo vydáno několik prozatímních zákonů, kterými se upravovalo tiskové, spolčovací a shromažďovací právo, a byl vydán zá-

kon o vyvazování pozemků a rovněž prozatímní obecní zřízení. Vláda si však stále více zvykala na absolutistický systém. K doplnění ústavy byl pouze vydán v roce 1851 statut říšské rady.

Říšská rada byla institucí, kterou březnová ústava nově zaváděla jako náhradu za dřívější státní radu. Byla poradním orgánem koruny a říšské exekutivy, tj. panovníka a vlády, v záležitostech, na které byla dotázána. Vlastní iniciativa jí nebyla přiznána. Tento **poradní sbor** koordinovaný vládou a podřízený bezprostředně císaři měl svým poradním vlivem přispívat „ke zralosti a jednotnosti hlavních zásad v zákonodárství", tj. působit centralisticky. Z příkazu panovníka bylo jejím úkolem podávat dobrozdání i v jiných záležitostech. Skládala se ze členů jmenovaných císařem tak, aby byly zastoupeny různé části říše, tj. z tzv. říšských radů, a jako dočasné účastníky mohl panovník povolat ve zvláštních případech muže všech stavů. Do jejího čela byl postaven jeden z hlavních představitelů předbřeznového systému a odpůrce ústavnosti, Carl Friedrich Kübeck.

Již tzv. druhý kabinetní list z 20. dubna 1851 učinil však z říšské rady poradní orgán pouze pro panovníka. Vláda nebyla již oprávněna žádat na říšské radě žádná dobrozdání, nýbrž mohla se pouze obrátit na panovníka a teprve ten si podle potřeby vyžádal mínění říšské rady. Říšská rada se tak stala poradním orgánem koruny.

První kabinetní list z téhož dne znamenal zásadní změnu v postavení vlády. Prohlásil vládu za odpovědnou výhradně císaři a výslovně ji zbavoval odpovědnosti vůči každé jiné politické autoritě. Konstituční ministerská rada tím klesla na pouhou **ministerskou konferenci,** známou z předbřeznového období. Ministři se stali pouhými výkonnými orgány absolutního panovníka ve svém správním odvětví. Třetí kabinetní list z téhož dne vyslovoval již jasně pochybnosti o provedení březnové ústavy a vláda i říšská rada měly vzít v bedlivou úvahu, má-li být ústava vůbec uvedena ve faktickou platnost a je-li možno ji provést. Vedoucím principem a účelem při tomto uvažování mělo být udržení všech podmínek monarchistického systému a státní jednoty říše.

Ve vládních kruzích vzrůstalo přesvědčení, že jednotu říše nelze udržet jinak než absolutismem a byrokratickou centralizací. Výrazem toho byly dva *silvestrovské patenty* a kabinetní list z 31. prosince 1851. Ústavní listina i základní práva neuherských zemí jimi byly prohlášeny za neplatné a jiná ústava vydána nebyla. K dosažení přiměřených veřejných zařízení měla být nastoupena „cesta zkušenosti" a postupně měly být utvořeny organické zákony z toho odvozené. Výslovně byla potvrzena pouze rovnost občanů před zákonem a zrušení poddanského svazku. Kabinetní list adresovaný Schwarzenbergovi obsahoval v příloze „Pravidla v příčině organického zákonodárství", označovaná později jako *Zásady pro organická zařízení.* Tyto zásady obsahovaly vše, čeho bylo podle názoru dvora zapotřebí k vybudování státního aparátu ve všech jeho odvětvích. Všechna pravidla byla určena pro veškeré habsburské země včetně Uher. Podle těchto organických zásad byla potom vybudována celá organizace státní správy, počítaje v to i soudnictví v období neoabsolutismu.

Deklasifikace vlády na pouhou ministerskou konferenci se projevila i v tom, že po smrti Schwarzenbergově v dubnu 1852 nebyl již jmenován ministr-prezident,

nýbrž v čele stál předsedající (prezident) ministerské konference a poradám ministerské konference předsedal zpravidla sám panovník.

Věnujme nyní pozornost jednotlivým ministerským resortům, a to v období až do vzniku dualismu. Ministerské resorty byly od poloviny března 1848 mezitím rozhojněny.

Vlastnoruční list ze 17. března 1848 označil jako kompetenci **ministra-prezidenta** předsedání v ministerské radě. Tato koordinačně-organizátorská úloha obsahovala stanovení poradních předmětů, ať už z iniciativy panovníka, vlastní iniciativy nebo iniciativy ministrů, vedení porad, oznamování výsledků hlasování, sdělování výsledků porad panovníkovi a vyžádání si jeho rozhodnutí o předmětech porad. Jako ústřední úřad podřízený předsedovi vlády a koordinující práci jednotlivých ministerstev se vytvořilo **prezidium ministerské rady.** Prezidium vykonávalo kancelářské práce ministerské rady, vedlo protokoly o jejích zasedáních atd. Kromě toho fungovalo jako orgán předsedy vlády při výkonu působnosti, která mu náležela z titulu funkce stálého předsedy ministerské rady a jejího faktického zástupce.

V praxi býval ministr-prezident zpravidla i ministrem zahraničních věcí a císařského domu. Od rakousko-uherského vyrovnání v roce 1867 platila u společné ministerské rady tato zásada jako pravidlo, kdežto v předlitavské vládě bývala hodnost předsedy ministerské rady velmi často spojována s funkcí ministra vnitra.

Ministerská rada se scházela občas ke společným poradám, které i po obnovení ústavnosti při řešení věcí obzvláštní důležitosti někdy řídil sám panovník. Ministerská rada rozhodovala kolegiálně většinou hlasů, pokud nešlo o věci takové zásadní důležitosti, že k nim bylo zapotřebí jednomyslnosti celého kolegia. Pro jednání vlády a usnášení však nenacházíme v publikovaných právních předpisech žádná pravidla a rovněž působnost celé vlády nebyla právními normami přesně vymezena.

Jednotlivá **ministerstva** byla na rozdíl od ministerské rady centrálními úřady řízenými přísně podle osobního principu. Ministr sám byl osobně odpovědný za veškeré úřední jednání svého ministerstva a rozhodoval také sám podle svého uznání ve všech věcech, pokud nepřenechal toto rozhodnutí na vlastní odpovědnost podřízeným úředníkům. Tito přidělení úředníci byli pouhými pomocníky ministra, který nebyl jejich míněním vázán. Jedinou výjimku tvořila nejvyšší správa báňských záležitostí. Každé ministerstvo se rozpadalo zpravidla do několika **sekcí** nebo **odborů** v čele se sekčními šéfy. Sekce se skládaly z **departementů** neboli **oddělení**.

Kromě vlastních ministrů mohli být členy ministerské rady tzv. správci ministerstev. Bývali to zpravidla sekční šéfové, které císař pověřil dočasnou správou ministerstva, než se rozhodne o jmenování ministra.

Počet členů vlády nebyl ani později dán pouze resortními ministry, neboť vedle resortních neboli odborných ministrů, kteří řídili jednotlivé správní obory, bývali často členy ministerské rady i **ministři bez portfeje** nebo tzv. **ministři krajani**, kteří zastupovali buržoazii jednotlivých národností monarchie a zprostředkovávali styk její politické reprezentace s vládou. Prvním takovýmto ministrem z řad českého měšťanstva se stal v roce 1879 v Taaffově vládě dr. Alois Pražák.

Působnost jednotlivých ministerstev byla stanovena nejvyššími rozhodnutími z roku 1852. Podle nich příslušelo ministerstvům především provádět zákony, to znamená vydávat prováděcí (tzv. ministerská) nařízení k přijatým zákonům. Ministerstva měla dále řídit službu všech podřízených úřadů a orgánů, zejména vydávat jim služební řády a instrukce, manipulační předpisy o rozdělení služby aj., provádět v rámci platných říšských i zemských zákonů jejich organizaci, jmenovat úředníky na všechna místa, jejichž obsazování nebylo vyhrazeno samotnému císaři, dohlížet na všechny podřízené úřady i orgány a vykonávat nad nimi disciplinární moc, pokud nebylo stanoveno zákonem jinak, a konečně sestavovat podrobné roční rozpočty svého resortu.

Kromě této rámcové působnosti mělo každé ministerstvo přikázánu svou speciální působnost, a to rovněž vesměs nařízeními z roku 1852, která byla později pouze doplňována.

K původním pěti ministerstvům – **zahraničních záležitostí a císařského domu, vnitra, práv, financí** a **války** – přibyli již nejvyšším rozhodnutím ze 17. března 1848 **ministerstvo veřejného vyučování.** Toto ministerstvo bylo od července 1848 změněno v **ministerstvo kultu a vyučování,** protože vyčleněním z ministerstva vnitra mu byly přikázány i záležitosti náboženských kultů.

Nejvyšším rozhodnutím z 8. května 1848 byla zřízena další dvě ministerstva, a to **ministerstvo orby, obchodu a živností** a **ministerstvo veřejných prací.** V prvním z těchto ministerstev byla dočasně spojena téměř veškerá hospodářská politika, tj. zemědělství, průmysl, obchod a živnosti. **Ministerstvo veřejných prací** mělo působnost pro hornictví a hutnictví, stavby a provoz státních železnic, telegrafy, stavby silnic a vodní stavby, v popředí jeho zájmu ale nestála technika, nýbrž sociální politika. Projevilo se to i v osobě druhého ministra veřejných prací. Ve Wessenberg-Dolbhoffově kabinetu jím byl žurnalista Ernst Schwarzer, který se již před revolucí zabýval v Anglii dělnickou otázkou. Z jeho podnětu jako ministra bylo vytvořeno centrální komité pro dělnické záležitosti, do něhož příslušeli zástupci několika ministerstev. Po útocích na svou osobu složil Schwarzer ještě před říjnovou revolucí svůj úřad, jeho nástupce nebyl již jmenován a ve Schwarzenbergově kabinetu již žádný ministr veřejných prací nebyl. Nejvyšším rozhodnutím z 21. listopadu 1848 bylo ministerstvo veřejných prací spojeno s ministerstvem orby, obchodu a živností v **ministerstvo pro obchod, živnosti a veřejné stavby.** Tím skončil svou působnost první rakouský centrální úřad pro sociální záležitosti.

V souvislosti s touto změnou vzniklo **ministerstvo pro zemědělství a hornictví,** které převzalo od ministerstva orby, obchodu a živností vrchní správu zemědělských záležitostí a od zrušeného ministerstva veřejných prací správu hornictví v nejvyšší instanci. Již nejvyšším rozhodnutím ze 17. ledna 1853 bylo ale ministerstvo pro zemědělství a hornictví zrušeno a jeho agendy byly rozděleny mezi ministerstvo financí, které převzalo správu horních záležitostí, ministerstvo vnitra a Správu státních a fondových statků.

Z Kübeckova podnětu vznikl na základě nejvyššího rozhodnutí z 25. dubna 1852 odloučením příslušné agendy z ministerstva vnitra **Nejvyšší policejní**

úřad, vedle armády nejtypičtější instituce neoabsolutismu. Byl obdobou předrevolučního Policejního a cenzurního dvorského úřadu. Šéf Nejvyššího policejního úřadu byl zván v případě potřeby do schůzí ministerské konference a od roku 1857 zasedal v této konferenci jako stálý člen. Od téhož roku byl členem ministerské konference, a to do roku 1859, rovněž první generální adjutant panovníka hrabě Grünne. Nejvyšší policejní úřad byl v roce 1859 přeměněn v **policejní ministerstvo,** které působilo až do roku 1867, kdy spojením s ministerstvem vnitra zaniklo.

Několik experimentů se uskutečnilo i v nejvyšší instanci vojenské správy a ve velení armády. Nejvyšším rozhodnutím z 12. května 1853 vzniklo **Nejvyšší armádní velitelství** a dne 1. června 1853 bylo zrušeno ministerstvo války v tom smyslu, že se stalo jednou ze sekcí tohoto nového orgánu a ministr války přestal být stálým členem ministerské konference a byl zván pouze na příkaz panovníka. Ministerstvu války byly ponechány jen vlastní vojenské správní záležitosti. Jednou ze sekcí armádního velitelství bylo i **Námořní vojenské velitelství,** které bylo v srpnu 1856 zřízeno jako samostatné ministerstvo, nejvyšším rozhodnutím z 27. července 1865 bylo však námořní ministerstvo zrušeno. Předtím bylo v roce 1860 Nejvyšší armádní velitelství přeměněno v **ministerstvo války**.

Z celkové politické linie neoabsolutismu, přihlížejícího k požadavkům velkého průmyslu, obchodu a vysokých financí, se vymyká zrušení ministerstva pro obchod, živnosti a veřejné stavby nejvyšším rozhodnutím z 21. srpna 1859. Na druhé straně je to vysvětlitelné snahou tehdejšího ministra financí Brucka, který chtěl z ministerstva financí vybudovat ústřední orgán pro veškerou hospodářskou politiku. Agendy zrušeného ministerstva byly rozděleny mezi ministerstva zahraničních věcí, vnitra a financí, již nejvyšším rozhodnutím ze 4. února 1861 bylo však toto ministerstvo obnoveno pod označením **ministerstvo pro obchod a národní hospodářství.** V roce 1854 byl zřízen z Generálního účetního ředitelství **Nejvyšší účetní kontrolní úřad,** jehož prezident měl v podstatě postavení ministra.

Je možno říci, že až do rakousko-uherského vyrovnání, odkdy se počet ministerstev v západní části monarchie na delší dobu ustálil a teprve od konce 19. století se jednotlivé vládní resorty definitivně rozčlenily, přežívalo v ústřední správě experimentování, které připomíná hojné změny z období let 1749–1802 a pak v padesátých letech 20. století. Navíc, zejména po obnovení ústavnosti, popřípadě po vydání Říjnového diplomu, docházelo i ke spojování a rozpojování těch agend, které se již předtím osamostatnily, jako například politická správa a správa justiční, což bylo ve všech předchozích reformách respektováno. Vydáním Říjnového diplomu 20. října 1860 byla totiž zrušena ministerstva vnitra, práv a kultu a vyučování a místo nich bylo zřízeno **státní ministerstvo,** nejdříve v čele s hrabětem Goluchowským a poté s Antonem Schmerlingem. Ministerstvo práv však ve skutečnosti existovalo i nadále po svém formálním zrušení. Nejvyšším rozhodnutím ze 4. února 1861 byl vedením záležitostí politické správy, které sice patřily do působnosti státního ministerstva, měly být ale nadále projednávány ve zvláštním orgánu, pověřen jako **ministr bez portfeje** Josef Lasser, označovaný též jako **správní ministr.** Místo zrušeného ministerstva kultu a vyučování vznikla **rada**

pro vyučování, včleněná do státního ministerstva, v čele s prezidentem v hodnosti sekčního šéfa, popřípadě státním podsekretářem, který ale nebyl členem ministerské rady. Státní ministerstvo bylo zrušeno nejvyšším rozhodnutím z 2. března 1867 a současně byla obnovena ministerstva vnitra a kultu a vyučování. Zároveň bylo zrušeno i policejní ministerstvo. Od 20. října 1860 až do rakousko-uherského vyrovnání byl členem ministerské rady i **uherský dvorský kancléř.**

Není zajisté třeba ani zvláště připomínat, že po pádu absolutismu se ministerská konference změnila opět v **ministerskou radu.** Poprvé bylo tohoto označení použito 4. února 1861.

Obrátíme ještě pozornost k zásadám proklamovaným 31. prosince 1851. Všechny země spojené s rakouským císařstvím se zde prohlašovaly za nerozlučné součástky dědičného mocnářství. Každá měla podržet svůj titul, ale v úředním jazyku se nazývaly kolektivně korunními zeměmi. Měl se zachovat také jejich územní obvod s výhradou změn „z příčin správních". Po boku místodržitelství a krajských vlád bylo slíbeno zřídit jistá shromáždění nebo výbory z dědičné šlechty, velkých a malých statkářů a průmyslníků s určitým poradním hlasem, k jejich vytváření však nedošlo. Absolutismu byla přizpůsobena i nová správní organizace, jak o tom bude řeč v kapitole o vývoji politické správy (srov. kap. 13).

Neoabsolutismus si však za několik let své existence popudil proti sobě téměř všechny složky společnosti, a zejména měšťanstvo, svým nevyrovnaným rozpočtem. Vláda nejreakčnějších dvorských kruhů opřená o zpátečnické složky společnosti a od roku 1855, kdy byl uzavřen **konkordát** s katolickou církví, i o vysokou církevní hierarchii, narážela tak především od poloviny padesátých let na stále rostoucí odpor. Mezinárodní neúspěchy, neutěšená finanční situace říše, která byla do značné míry zaviněna přebujelým státním aparátem, jenž si centralismus vyžadoval, vzrůstající nacionalismus měšťanstva potlačovaných národností - to vše přispívalo k tomu, že během roku 1859 se stávala situace absolutistického státu neúnosnou.

Mezi měšťanstvem i vysokou byrokracií sílily konstituční tendence. V létě 1859 byli propuštěni nejvíce nenávidění představitelé absolutistického režimu, ministr vnitra Bach a šéf Nejvyššího policejního úřadu Kempen, a brzy následovali další činitelé. Patentem z 5. března 1860 svolal panovník **rozmnoženou říšskou radu,** ve které, jako jediné instituci udržující kontinuitu březnové ústavy s dalším ústavním vývojem šedesátých let, byl nalezen základ k navázání na stávající poměry. Bylo využito ustanovení statutu říšské rady, že císař může do ní povolat i mimořádné a dočasné členy ze všech stavů. Nyní tito mimořádní členové, dočasní i doživotní, měli být svoláni spolu s říšskými rady. Dočasní členové v počtu 38 měli být vybíráni ze zemských sněmů na základě terna navrhovaného sněmem (na Čechy připadli tři, na Moravu dva a na Slezsko jeden), protože však zemské sněmy neexistovaly, jmenoval členy císař. Úkolem rozmnožené říšské rady bylo účastnit se svou poradou při sestavování státního rozpočtu, zkoumání účtů a předloh **komise pro státní dluh** (iniciátorem komise pro kontrolu státního dluhu byl ministr Bruck a komise vznikla v prosinci 1859), dále při všech důležitějších osnovách „všeobecného zákonodárství" a konečně při předlohách zemských

sněmů, popřípadě i při jiných záležitostech podle vůle panovníka. Iniciativa byla rozmnožené říšské radě výslovně odepřena, jenom v dobrozdáních o předlohách, které jí byly přikázány, směla upozornit také na případné mezery nebo nedostatky. Veřejnost z jejích rokování byla vyloučena. Během zasedání však význam rozmnožené říšské rady vzrostl, neboť panovník v červenci 1860 rozhodl, že zavádění nových berní a dávek, zvyšování dosavadních půjček a uzavírání nových má záviset na jejím svolení. Rozmnožená říšská rada tak nabývala **ústavního rozhodovacího práva**.

V rozmnožené říšské radě se vytvořila **federalisticko-autonomistická většina**, jejímiž nejvýraznějšími představiteli se stali uherští zástupci. K nim se připojili i aristokraté z Čech, kdežto české měšťanstvo nemělo v rozmnožené říšské radě zastoupení. Federalisté prohlásili za základní zásadu při reorganizaci státoprávních poměrů uznání „historicko-politické individuality" jednotlivých zemí. Země jakožto historické součástky monarchie měly být opatřeny atributy státní moci a ústřední moc měla být omezena na nejnutnější míru. Autonomie zemí měla být základem, ze kterého by byla odvozena jednota říše. **Centralisté** neuznávali historicko-politické individuality zemí a nechtěli navazovat na dřívější ústavní instituce. Proti historickým právům zemí stavěli historické právo říšské jednoty. Tvrdili, že navázání na historické zemské instituce není ani možné, protože v jednotlivých zemích jsou ústavy velmi rozdílné povahy, a nadto v neuherských zemích neexistují žádné životaschopné instituce, které mají takové autonomní tradice. Mezi uherskými a neuherskými zeměmi by tak nastal dualismus, který podle názoru centralistů nebylo možno sloučit s principem říšské jednoty. Na straně federalistů stála především uherská, česká a polská aristokracie, tedy hlavně zástupci zemí, v nichž historické právo zajišťovalo aristokracii přední postavení v bývalé stavovské ústavě. Centralisty reprezentovali vysocí byrokraté a zejména zástupci německé liberální buržoazie.

Jako výsledek jednání v rozmnožené říšské radě vydal panovník 20. října 1860 tzv. **Říjnový diplom**. Diplom ohlašoval konec absolutismu a za „stálý a neodvolatelný základní zákon státní" se v něm stanovila zásada buržoazně demokratického parlamentarismu. Panovník se jím zříkal neomezené vlády a prohlašoval, že svou moc bude vykonávat ve shodě „s vůlí institucí vycházejících z historických základů". Jako základní složka parlamentarismu se tak rýsovaly sněmy historických zemí a zvláštní postavení měly mít země uherské koruny, kterým se výslovně obnovovalo „předešlé jich zřízení". Tím se zde naznačovalo dualistické řešení, což bylo zřejmé i z dalšího odstavce, který obsahoval východisko pro uplatňování centralismu pro západní část monarchie. Vedle tzv. společné říšské rady, jak měl být nazván nový zákonodárný sbor s působností i pro Uhry, se zde totiž vyskytovala i říšská rada pro neuherské země. Její oprávněnost se odůvodňovala tím, že od „dávných dob" měly neuherské země společné zákonodárství. O starém celku České koruny zde nebyla zmínka, tím méně o českém státě. Říjnový diplom byl přesto v českých zemích radostně vítán jako vítězství federalismu. K působnosti říšské rady prohlašoval diplom, že v ní budou projednávány a s jejím spolupůsobením ústavně vyřizovány všechny zákonodárné záležitosti, které se

vztahují na práva, povinnosti a zájmy společné všem královstvím a zemím, a tyto záležitosti zde byly vyjmenovány. Objem těchto záležitostí měl být poměrně malý, a zejména mnohem menší, než tomu bylo v březnové ústavě. Všechny ostatní věci, které nebyly vyjmenovány mezi záležitostmi říšskými, měly být ústavně projednávány za spolupůsobení zemských sněmů, a to v zemích uherské koruny podle jejich dřívějších ústav a v ostatních zemích podle jejich zemských zřízení, která však měla být teprve panovníkem oktrojována. Připravení návrhů provinciálních statutů neboli zemských zřízení pro západní část monarchie bylo uloženo státnímu ministrovi.

Přestože zejména Uhrám činil Říjnový diplom několik významných ústupků, vznikla právě tam největší nespokojenost, když se do popředí dostávali zástupci měšťanstva a radikálnějších živlů. V západní části monarchie nabývala vrchu německá liberální buržoazie a ohledy vynucené říšskou politikou v Německu donutily dvorské kruhy k obratu kursu a k orientaci na tuto buržoazii, a zejména na ty její skupiny, které na počátku padesátých let podporovaly velkoněmecký program Rakouska. Uskutečnění Říjnového diplomu se tak dostalo do rukou vysokého byrokrata rytíře **Antona Schmerlinga**, který se stal 13. prosince 1860 státním ministrem.

Schmerling byl tvůrcem centralistické tzv. **únorové ústavy**, oktrojované patentem z 26. února 1861. Ústavu tvořil v podstatě jen základní zákon o zastupitelstvu říšském a soubor „zřízení zemských a řádů volení do sněmů“ pro jednotlivé neuherské země. Ústava ve svém úvodu prohlašovala, že je vydána „na provedení“ Říjnového diplomu, její duch však byl centralistický.

Z Říjnového diplomu převzala ústava ideu ústředního zastupitelstva říše, ale změnila jeho vnější povahu i jeho ústavní postavení. Říšské zastupitelstvo, které se nazývalo **říšská rada,** mělo dvě komory, panskou a poslaneckou. **Panská komora** byla poprvé v ústavním vývoji Rakouska aristokraticko-konzervativní institucí s vyloučením jakékoliv volby, její členové byli jmenováni výlučně císařem. **Poslaneckou sněmovnu** obesílaly zemské sněmy, které musely volit své delegáty podle určitých zájmových skupin. Počet říšských poslanců, které měla každá země vysílat do říšské rady, byl rozvržen mezi jednotlivé sněmovní volební kurie, tj. mezi **velkostatkáře a virilisty, města a obchodní a živnostenské komory** a mezi **venkovské obce**. Podle těchto zájmových kurií se konaly volby do zemských sněmů a podle nich měli být voleni také poslanci říšské rady. Říšská rada byla tak tvořena podle zásady **zastoupení zájmů** a stávala se zastoupením těchto zájmových kurií se zvýhodněním zejména velkostatkářů a velké buržoazie. Pozemková aristokracie měla zajištěn svým dědičným členstvím již silný vliv v panské sněmovně a význačného postavení se jí dostalo i v poslanecké sněmovně. Únorová ústava již připouštěla možnost odpoutání říšské rady od zemských sněmů, neboť za mimořádných poměrů mohli její poslanci být voleni přímo, bez zemských sněmů. Říšské radě tím měla být zajištěna schopnost usnášení i tehdy, kdyby ji některé zemské sněmy odmítly obeslat. Poslanecká sněmovna měla čítat 343 poslanců, z toho 223 ze západní části monarchie a 120 ze zemí uherské koruny; na Čechy připadalo 54 poslanců, na Moravu 22 a na Slezsko šest. Toto rozdělení by-

lo provedeno podle kombinovaného měřítka a s přihlédnutím k rozsáhlosti zemí, k počtu obyvatel a k berní poplatnosti, bylo však vypočteno tak, aby sloužilo vládním zájmům.

Vedle společného sněmu monarchie, tzv. **širší říšské rady,** zaváděla ústava i tzv. **užší říšskou radu** pro západní část monarchie. Rozsah působnosti širší říšské rady nebyl proti Říjnovému diplomu změněn a patřily sem jmenovitě vojenské, obchodní a komunikační a společné finanční záležitosti. Užší říšské radě připadala působnost ve všem, co nebylo vyhrazeno ani širší říšské radě, ani zemským sněmům. V takto všeobecně vymezené působnosti užší říšské rady pak tkvěly kořeny nespokojenosti českých federalistů s únorovou ústavou.

Autonomie říšské rady byla omezena tím, že jejího předsedu i místopředsedu jmenoval panovník z členů říšské rady. Pokrokové kruhy byly zklamány, že ústava neobsahovala záruku občanských práv a nebyla zde ustanovení o ochraně národnostní ani o poslanecké imunitě a o dietách poslanců. Právo iniciativy říšské rady bylo omezeno tím, že k dobrozdání o všech návrzích zákonů před jejich sankcí byla povolána státní rada, o níž bude vzápětí řeč. Únorová ústava nemluvila zvlášť ani o politické kontrole, kterou sněmovna vykonává vůči ministrům interpelacemi, informacemi, anketami, rezolucemi a adresami, přesto však neopomenula vytknout právo ministrů a přednostů ústředních úřadů zúčastnit se porad sněmoven, kdykoliv o to požádají. Vrcholem nedemokratismu byl paragraf 13, podle kterého bylo možno činit tzv. pilná opatření v oboru působnosti říšské rady v době, kdy říšská rada nezasedala. Vláda byla v takových případech pouze povinna „v nejbližší radě říšské vyložit příčiny a účinky opatření".

Závažné bylo, že únorová ústava zcela mlčela o **odpovědnosti ministrů.** Ministři odpovídali podle nejvyššího rozhodnutí z roku 1851 pouze panovníkovi a teprve nejvyšší poselství z 1. května 1862 uznávalo zásadu ministerské odpovědnosti a zmocnilo vládu, aby podala časem návrh zákona, který by upravil tuto otázku. K přijetí zákona o ministerské odpovědnosti došlo však teprve v červenci 1867.

Na druhé straně teprve únorová ústava k nám uvedla vlastní konstitucionalismus, neboť Říjnový diplom sliboval jen jednotlivá konstituční práva. Také postavení říšské rady vůči panovníkovi se změnilo. Říšská rada se stala skutečně voleným, reprezentativním orgánem a ústava výslovně stanovila, že k říšským zákonům se vyžaduje souhlas obou jejích sněmoven a císařská sankce. Říšská rada tak dostala v legislativě usnášecí, rozhodující hlas, zatímco Říjnový diplom vyžadoval její svolení jen při zvyšování a zavádění daní a při některých finančních aktech. Říšské radě bylo vůbec přiznáno právo zákonodárné iniciativy, veřejnost rokování – pokud je nevyloučila sama sněmovna – a bylo jí zaručeno každoroční svolávání. Volební období říšské rady trvalo šest roků.

Vedle Maďarů, kteří očekávali daleko pronikavější restituci svého státu, byli s únorovou ústavou nespokojeni zejména Češi, kterým se tímto uspořádáním zcela uzavírala cesta k uznání historického práva České koruny.

Oporou byrokratického centralismu se stala **státní rada,** která byla přímou pokračovatelkou říšské rady z období neoabsolutismu. Zvláštní císařský patent z té-

hož dne, kdy byla vydána únorová ústava, zrušil totiž stálou i rozmnoženou říšskou radu a zaváděl státní radu, jejíž statut byl také současně vydán. Jejím úkolem bylo zkoumat zákonné předlohy v oboru říšského a zemského zákonodárství i důležitá správní nařízení a podávat o nich dobrozdání. Členové státní rady měli svým poradním hlasem na základě svých odborných znalostí přispívat „k dosažení pevných a jednostejných zásad", tj. působit v centralistickém duchu. Císař povolával do státní rady takřka výhradně vysoké úředníky z jednotlivých oborů správy a vysoká byrokracie v ní měla uplatňovat svůj centralisticko-uniformující vliv. Předseda státní rady byl postaven na úroveň ministra a byl přibírán do zasedání ministerské rady s poradním hlasem. Státní rada sestávala stejně jako předtím říšská rada ze tří sekcí, a to pro záležitosti vnitřní správy, kultu a vyučování a vojenské věci hospodářsko-administrativního rázu, pro záležitosti financí, účetnictví, obchodu, průmyslu, veřejných staveb, dopravy, zemědělství a hornictví a pro záležitosti spravedlnosti. Takováto instituce působila ovšem rušivě na zákonodárná oprávnění parlamentu a tlumila je. Poslanecká sněmovna také hned v roce 1862 požadovala reorganizaci státní rady, neboť v ní spatřovala zvýšené nebezpečí pro legislativní volnost a svou iniciativu, a to zejména při nedostatku ministerské odpovědnosti. Rovněž ministerská rada se dívala na státní radu nevraživě a Schmerlingův nástupce hrabě Richard Belcredi ji podrobil ostré kritice. Podle jeho mínění přestávala být vláda za existence státní rady nejvyšší radou panovníka a zdálo se mu nemožné, aby vedle sebe působila dvě nejvyšší poradní kolegia, tj. ministerská rada a státní rada. Přes tento odpor parlamentu i vlády existovala státní rada až do 12. června 1868, kdy byla zrušena.

Je nám již známo, že další součástí únorové ústavy byly **zemské ústavy**, jejichž právním základem byla **zemská zřízení**, a **volební řády** do jednotlivých zemských sněmů. Bylo vydáno celkem 15 zemských zřízení pro 17 království a zemí v západní části monarchie, která byla oktrojována říšským zákonem. Jejich změny však mohly provést příslušné zemské sněmy, a to v prvním zasedacím období prostou většinou a v dalších obdobích kvalifikovanou většinou všech hlasů.

Podle Říjnového diplomu měla být kompetence užší říšské rady odvozena jen ze všeobecné kompetenční plnoprávnosti zemských sněmů a měla být vymezena rovněž taxativně, jako tomu bylo u kompetence širší říšské rady. Podle únorové ústavy však tomu bylo naopak a taxativním vymezením ze zákonodárné plnoprávnosti užší říšské rady se zde odvozovala příslušnost jednotlivých zemských sněmů.

Působnost **zemských sněmů** se dělila na **zákonodárnou** a **správní**. Zákonodárná působnost byla vymezena taxativně tak, že jim příslušelo projednávání výhradně zemských záležitostí, tedy otázek týkajících se 1) zemědělství vůbec, 2) veřejných staveb, které se prováděly ze zemských prostředků, 3) dobročinných ústavů spravovaných ze zemských prostředků a 4) zemského rozpočtu a vyřízení zemských výročních účtů spolu s rozhodováním, jakým způsobem je třeba uhradit zemské prostředky. Druhou skupinu tvořily záležitosti, při jejichž projednávání měla říšská rada vytknout zásady, v jejichž mezích měly zemské sněmy pouze vydávat podrobnější předpisy. Tato pravidla však nebyla vytčena, takže kompe-

tence zemských sněmů byla závislá na tom, do jaké míry říšská rada užije práva přednosti, která jí byla při projednávání těchto záležitostí zaručena. Do této skupiny byly zařazeny obecní, církevní a školské záležitosti, úprava přípřeže a opatřování a ubytování vojska. Projednávání všech ostatních záležitostí příslušelo užší říšské radě.

První skupinu správních funkcí zemských sněmů tvořily ponejvíce otázky zemského hospodářství, jako byly úprava zemského rozpočtu, usnášení o zemských účtech za uplynulé období, schvalování zcizení kmenového jmění, systemizace a platy zemského úřednictva apod. Do druhé skupiny patřily ty funkce, na jejichž základě sněm podával dobrozdání o některých záležitostech spadajících do oboru jeho působnosti jako například o územní organizaci soudů aj., a třetí skupinu tvořily kontrolní funkce. Z titulu kontrolní činnosti dohlížely zemské sněmy jednak na zemské výkonné orgány, jednak vykonávaly také jakousi kontrolní činnost v oboru správy, kterou prováděly státní úřady. Poslední funkce sněmu byla autonomní: sněm spravoval své vnitřní záležitosti, tj. ověřoval volby poslanců, volil své funkcionáře, upravoval jednací řád apod. Předsednictvo sněmu však jmenoval k řízení sněmovních jednání na volební období ze členů sněmu panovník. V čele českého zemského sněmu stál **zemský maršálek**, na Moravě a ve Slezsku to byl **zemský hejtman**, vždy s příslušným náměstkem. Zemský maršálek, popřípadě zemský hejtman sněm zahajoval, předsedal jeho shromážděním, řídil jednání a uzavíral sněm po projednání všech záležitostí nebo na císařův příkaz. Svolání sněmu příslušelo císaři, který měl také právo zemský sněm rozpustit a zároveň nařídit nové volby. Volební období zemských sněmů trvalo také šest roků. Zemské sněmy si jako své výkonné orgány volily **zemské výbory**, které v roce 1861 nastoupily na místo dřívějších stavovských zemských výborů. Blíže o nich bude v kapitole o územní samosprávě.

Volební řády byly koncipovány podle tzv. **schmerlingovské volební geometrie** tak, aby zaručovaly centralistickou většinu. Zemské sněmy byly **jednokomorové** a jejich složení bylo upraveno podle jednoho vzoru. Zásadně bylo přizpůsobeno požadavku, aby v nich bylo zabezpečeno vydatné zastoupení zájmů velkostatkářů, velkoburžoazie a inteligence. Poslednímu účelu měla sloužit instituce virilních hlasů. Jako virilisté zasedali na zemských sněmech příslušníci církevní hierarchie a rektoři jako zástupci univerzit. Volení členové byli voleni ve třech kuriích. **Kurie velkostatkářů** se dělila na dva sbory, sbor svěřenských a nesvěřenských statků, **druhá kurie** se skládala ze dvou samostatných částí, z nichž první tvořila **města, městyse a průmyslová místa** a druhou **obchodní a živnostenské komory**. Obce, které v této kurii volily, byly ve volebních řádech vypočteny a všechna ostatní místa volila v **kurii venkovských obcí**. V této kurii se volilo podle soudních okresů, a to nepřímo, prostřednictvím volitelů, kdežto v ostatních byly zavedeny přímé volby.

Český zemský sněm se skládal ze 242 poslanců. Z nich bylo pět virilistů, a to pražský arcibiskup a biskupové litoměřický, královéhradecký a českobudějovický a rektor pražské univerzity; po jejím rozdělení v roce 1882 se počet virilistů zvýšil na šest, neboť svým rektorem byla zastoupena česká i německá univerzita. Z vole-

ných členů připadalo 70 na kurii velkostatku (z toho 16 bylo voleno ve sboru svěřeneckého velkostatku), 72 na kurii měst a 15 na obchodní a živnostenské komory (pražská a liberecká volily čtyři poslance, chebská tři a plzeňská a českobudějovická dva poslance) a 79 na venkovské obce.

Moravský zemský sněm čítal sto poslanců. Virilisté byli jen dva, olomoucký arcibiskup a brněnský biskup, a z 98 volených poslanců volili velkostatkáři 30 poslanců (z toho pět ve sboru svěřeneckých statků), města 31 poslanců, obchodní a živnostenské komory šest (brněnská a olomoucká komora volily tři poslance) a venkovské obce 31 poslanců.

Slezský zemský sněm tvořilo 31 poslanců, z toho byl jeden virilista (byl to kníže-arcibiskup vratislavský, ačkoliv byl cizím státním příslušníkem), velkostatkáři volili devět poslanců (z toho dva ve svěřeneckém volebním sboru), města deset poslanců, Obchodní a živnostenská komora v Opavě dva poslance a venkovské obce devět poslanců.

Aktivní volební právo bylo stanoveno 24. rokem věku a pasivní volební právo 30. rokem. Předpokladem přiznání volebního práva bylo však **odvádění přímých daní** v určité minimální výši; bez ohledu na to, zda odváděli přímé daně, nebo ne, měli volební právo pouze příslušníci inteligence považovaní za tzv. **honorace**, jak o tom bude řeč v kapitole o vývoji územní samosprávy. Ve velkostatkářské kurii byli oprávněni k volbě jen ti knihovní držitelé statků zapsaných v zemských deskách, kteří platili ročně nejméně 250 zl. přímé daně. Vcelku je možno říci, že do zemského sněmu nemohl volit nikdo, kdo neměl současně volební právo do obcí, přitom však ne všichni voliči oprávnění volit do obcí mohli se účastnit voleb do zemského sněmu. V podstatě to bývali jen příslušníci prvního a druhého volebního sboru do obcí. Ve skupině obchodních a živnostenských komor mohli volit všichni skuteční členové komory (tj. členové jejího výboru) a v některých zemích i jejich náhradníci. Vyplývá z toho, že volebního práva do zemského sněmu byli zbaveni příslušníci dělnictva, drobní výrobci (řemeslníci i zemědělci) a obchodníci. Volební řády z roku 1861 tak zůstaly co do okruhu voličstva daleko za volebním řádem do říšského sněmu z května 1848.

Únorová ústava nezůstala dlouho v platnosti. Opozice v Uhrách a Čechách a odpor federalistů i v jiných zemích přiměl konzervativního státního ministra **Richarda Belcrediho** v září 1865 k jejímu dočasnému suspendování, které se však netýkalo zemských zřízení a jednotlivých zemských sněmů. Čeští konzervativní politici, kteří již úzce spolupracovali s konzervativní historickou šlechtou, přešli mezitím na pozice historického státní práva. Pojem historicko-politické individuality, který byl ústředním heslem všech proticentralisticky orientovaných politiků, se však lišil. Zatímco šlechticko-konzervativní složka považovala za historicko-politickou individualitu každou z českých zemí, a stála tak v podstatě na stanovisku zemského autonomismu, prosazovala česká společnost myšlenku, že historicko-politickou individualitou je český stát jako celek, tj. celá Česká koruna, a nikoli jen její jednotlivé části. Belcredi usiloval o určité výsadní postavení Uher, avšak zbývající část monarchie měla být organizována na federativním principu, což bylo pro německou liberální buržoazii nepřijatelné. Po prohrané válce

ných členů připadalo 70 na kurii velkostatku (z toho 16 bylo voleno ve sboru svěřeneckého velkostatku), 72 na kurii měst a 15 na obchodní a živnostenské komory (pražská a liberecká volily čtyři poslance, chebská tři a plzeňská a českobudějovická dva poslance) a 79 na venkovské obce.

Moravský zemský sněm čítal sto poslanců. Virilisté byli jen dva, olomoucký arcibiskup a brněnský biskup, a z 98 volených poslanců volili velkostatkáři 30 poslanců (z toho pět ve sboru svěřeneckých statků), města 31 poslanců, obchodní a živnostenské komory šest (brněnská a olomoucká komora volily tři poslance) a venkovské obce 31 poslanců.

Slezský zemský sněm tvořilo 31 poslanců, z toho byl jeden virilista (byl to kníže-arcibiskup vratislavský, ačkoliv byl cizím státním příslušníkem), velkostatkáři volili devět poslanců (z toho dva ve svěřeneckém volebním sboru), města deset poslanců, Obchodní a živnostenská komora v Opavě dva poslance a venkovské obce devět poslanců.

Aktivní volební právo bylo stanoveno 24. rokem věku a pasivní volební právo 30. rokem. Předpokladem přiznání volebního práva bylo však **odvádění přímých daní** v určité minimální výši; bez ohledu na to, zda odváděli přímé daně, nebo ne, měli volební právo pouze příslušníci inteligence považovaní za tzv. **honorace**, jak o tom bude řeč v kapitole o vývoji územní samosprávy. Ve velkostatkářské kurii byli oprávněni k volbě jen ti knihovní držitelé statků zapsaných v zemských deskách, kteří platili ročně nejméně 250 zl. přímé daně. Vcelku je možno říci, že do zemského sněmu nemohl volit nikdo, kdo neměl současně volební právo do obcí, přitom však ne všichni voliči oprávnění volit do obcí mohli se účastnit voleb do zemského sněmu. V podstatě to bývali jen příslušníci prvního a druhého volebního sboru do obcí. Ve skupině obchodních a živnostenských komor mohli volit všichni skuteční členové komory (tj. členové jejího výboru) a v některých zemích i jejich náhradníci. Vyplývá z toho, že volebního práva do zemského sněmu byli zbaveni příslušníci dělnictva, drobní výrobci (řemeslníci i zemědělci) a obchodníci. Volební řády z roku 1861 tak zůstaly co do okruhu voličstva daleko za volebním řádem do říšského sněmu z května 1848.

Únorová ústava nezůstala dlouho v platnosti. Opozice v Uhrách a Čechách a odpor federalistů i v jiných zemích přiměl konzervativního státního ministra **Richarda Belcrediho** v září 1865 k jejímu dočasnému suspendování, které se však netýkalo zemských zřízení a jednotlivých zemských sněmů. Čeští konzervativní politici, kteří již úzce spolupracovali s konzervativní historickou šlechtou, přešli mezitím na pozice historického státní práva. Pojem historicko-politické individuality, který byl ústředním heslem všech proticentralisticky orientovaných politiků, se však lišil. Zatímco šlechticko-konzervativní složka považovala za historicko-politickou individualitu každou z českých zemí, a stála tak v podstatě na stanovisku zemského autonomismu, prosazovala česká společnost myšlenku, že historicko-politickou individualitou je český stát jako celek, tj. celá Česká koruna, a nikoli jen její jednotlivé části. Belcredi usiloval o určité výsadní postavení Uher, avšak zbývající část monarchie měla být organizována na federativním principu, což bylo pro německou liberální buržoazii nepřijatelné. Po prohrané válce

s Pruskem nechala proto dvorská kamarila Belcrediho padnout a bylo připraveno rakousko-uherské vyrovnání jako kompromis německé buržoazie a maďarské šlechty a s ní spojené maďarské buržoazie.

Dne 17. února 1867 obnovil panovník uherskou ústavu a jmenoval uherskou vládu. Uherský sněm nato schválil společnou dohodu učiněnou na počátku roku mezi západní částí monarchie a Uhrami o společných věcech a o způsobu jakým budou obstarávány. František Josef se dal v Budapešti korunovat za uherského krále a ze strany Uher byla celá záležitost uzavřena zákonným článkem XII z 12. června 1867, který je znám jako **uherský zákon o rakousko-uherském vyrovnání**. Západní země monarchie, a zejména České koruny, tím byly postaveny před hotovou věc. V Předlitavsku se stal **rakouský zákon o vyrovnání** součástí prosincové ústavy z roku 1867.

Rakousko-uherské vyrovnání bylo základem nové, dualistické ústavy habsburského soustátí, která pak zůstala v platnosti až do rozpadu říše v roce 1918. Vyrovnáním s Uhrami se monarchie fakticky rozpadla na dvě části. Pro země uherské koruny, která byla uznána za samostatný stát, se začalo užívat neoficiálně názvu Zalitavsko a společenství neuherských zemí tvořilo rakouské císařství. Oficiální název tato část neměla a užívalo se pro ni označení **„celek království a zemí zastoupených na říšské radě"**, neoficiálně byla západní část označována jako **Předlitavsko**, podle řeky Litavy tvořící hranici mezi oběma částmi. Pro nově vzniklý dualistický útvar se mělo používat alternativně názvu **Rakousko-uherská říše** nebo **Rakousko-uherské mocnářství**.

Uherská koruna měla vlastní sněm a vlastní vládu. S Předlitavskem byla spojena jen osobou panovníka na základě pragmatické sankce, zahraničními věcmi a vojenstvím a financemi, pokud se týkaly těchto společných věcí. Pro tyto záležitosti byla vytvořena **tři společná ministerstva** a mimoto vzniklo společné zastupitelstvo, tzv. **delegace,** jejichž povaha byla málo jasná. Každá z delegací měla 60 členů, z nich po 20 volily předlitavská panská sněmovna a magnátská tabule uherského sněmu a po 40 vídeňská i pešťská poslanecká sněmovna. Předlitavští členové delegace byli voleni podle jednotlivých zemských skupin a na Čechy připadalo deset delegátů, na Moravu čtyři a na Slezsko jeden delegát. Mimoto volil předlitavský i uherský parlament po 30 náhradnících. Takto složené delegace svolával každoročně císař střídavě do Pešti a Vídně nebo do jiného hlavního města některé z předlitavských zemí. Delegace zasedaly odděleně, styk mezi nimi mohl být zprostředkován jen písemně, a teprve když písemným stykem nedošlo ke shodnému usnesení obou delegací, mohla být svolána jejich společná schůze. Každá delegace si volila své funkcionáře a usnášela se samostatně na veřejných schůzích. Delegace vykonávaly zákonodárné právo v záležitostech společných všem zemím monarchie, nejasnost jejich povahy však vedla k tomu, že názory na ně kolísaly od tvrzení, že delegace jsou vlastně rakousko-uherský společný zákonodárný sbor, až po názor, že jde o poradní, pomocné orgány obou říšských sněmů.

Výkonnými orgány v oboru společných záležitostí byla **společná ministerstva odpovědná oběma delegacím**. Tato ministerstva byla pouze tři, a to ministerstvo

zahraničních záležitostí a císařského a královského domu, říšské (společné) ministerstvo války a ministerstvo říšských financí. Společné ministerské radě předsedal ministr zahraničních záležitostí. V roce 1868 byl zřízen i **Společný nejvyšší účetní dvůr,** který kontroloval společné hospodářství v oboru zahraniční, vojenské a společné finanční správy. Jeho prezident byl postaven na roveň ministra, stejně jako námořní velitel, který řídil námořní sekci v ministerstvu války a byl zástupcem tohoto ministra.

Ministerstvo zahraničních záležitostí a císařského a královského domu bylo již mezi prvními ministerstvy zřízenými v březnu 1848. Spravovalo všechny záležitosti týkající se státoprávního postavení habsburské dynastie a celého „císařského domu". Za jeho příslušníky byly považovány všechny osoby, které byly v rodinném svazku s císařem a byly způsobilé k nastoupení na trůn nebo byly s těmito osobami v takovém manželské svazku, že jejich potomci byli způsobilí k nastoupení na trůn. Tento císařský dům se řídil zvláštními přísnými předpisy. Ministerstvo dále zastupovalo práva říše a její zájmy nebo práva a zájmy jejích jednotlivých částí vůči zahraniční státům, dbalo o zachování práv a zájmů jednotlivých rakouských státních občanů v zahraničí, udělovalo instrukce rakouským vyslancům, sjednávalo a uzavíralo všechny státní smlouvy se zahraničními státy, od roku 1859 vedlo všechny konzulární záležitosti apod. V zahraničí byla ministerstvu podřízena **vyslanectví** a **konzulární úřady** a ve vnitrozemí **Domácí, dvorský a státní archiv ve Vídni** a **Orientální akademie**. Rozhodování o mezinárodních vztazích bylo prakticky v rukou panovníka a byrokraticko-šlechtické oligarchie, která ovládala diplomatickou službu, neboť předpokladem pro přijetí do diplomatické konceptní služby byla roční renta 12 000 K. České úřednictvo se v této službě uplatňovalo minimálně.

Říšské (společné) ministerstvo války bylo ústředním orgánem vojenské správy rovněž již od března 1848. O proměnách vojenské správy v nejvyšší instanci byla již zmínka, takže je nám známo, že v roce 1860 bylo Nejvyšší armádní velitelství opět proměněno v ministerstvo války. To prodělalo určité změny v roce 1866 a v roce 1867 se stalo jedním ze tří ministerstev společných pro celou monarchii. Byla na ně přenesena ústřední správa vojska a válečného námořnictva, avšak s výjimkou provádění zákonů o branné povinnosti a o zásobování a rozložení vojska, neboť tyto záležitosti byly svěřeny do působnosti ministerstev zemské obrany, která byla vytvořena vedle ministerstva války, a to jednak pro Předlitavsko, jednak pro Zalitavsko. Ve vedení armády měla mimoto největší vliv osobní **vojenská kancelář panovníkova, panovníkovo osobní nejvyšší velitelství** a **generální štáb**. K vlastní armádě budiž uvedeno aspoň tolik, že na počátku padesátých let se uskutečnila její nová organizace. Vznikly čtyři armády a 12 armádních sborů, jejichž velitelství byla vybavena širokou správní pravomocí. Nebyla brána v úvahu správní organizace na podkladě zemí a nejvyšší vojenskosprávní instancí v jednotlivých zemích byla přímo velitelství tam dislokovaných armádních sborů nebo armád. Ta měla v této funkci staré označení **zemské generální velitelství**. Po válečném neúspěchu v roce 1859 se uskutečnila podstatná reorganizace. Bylo zrušeno mírové rozčlenění do armád a území říše bylo rozděleno na deset obvo-

dů **zemských vojenských velitelství**, z nichž některá byla opět zároveň velitelstvími příslušného armádního sboru. Po válce v roce 1866 byla rakousko-uherská armáda organizována podle pruského vzoru do divizí.

Ministerstvo říšských financí, které bylo vytvořeno vedle předlitavského a uherského ministerstva financí, spravovalo finanční záležitosti společné oběma částem říše.

Prosincovou ústavu, která měla platnost jen pro západní část monarchie, tvořilo několik základních státních zákonů. Byl to zákon o říšském zastupitelstvu, kterým se měnila únorová ústava z roku 1861, zákon o všeobecných právech státních občanů, zákon o říšském soudu, zákon o moci soudcovské a zákon o vykonávání moci vládní a výkonné, k nimž se připojoval ještě zákon o věcech společných všem zemím monarchie a o způsobu jejich vyřizování, tj. již zmíněný rakouský zákon o vyrovnání.

Věcným základem Předlitavska bylo 17 korunních zemí. Pro všechny příslušníky těchto království a zemí bylo stanoveno opět **jednotné rakouské státní občanství**. Všem státním občanům zaručovala ústava základní občanská práva. Veškeré národnosti byly prohlášeny za rovnoprávné a uznávala se rovnoprávnost všech jazyků obvyklých v zemi ve škole, úřadě a ve veřejném životě vůbec. Formálně demokratický charakter prosincové ústavy byl však praktickou aplikací jejích zásad ve skutečnosti omezen. Na druhé straně se však v ústavě projevovala celá řada pozůstatků feudalismu, a to zejména v ustanoveních o císaři a jeho státoprávním postavení. Osoba panovníkova byla posvátná a nedotknutelná, příslušelo mu privilegium beztrestnosti a nebyl za své jednání nikomu odpovědný. Zbytek z absolutistického období se udržel v označování panovníka „z boží milosti". **Císaři jako společnému vladaři obou států** příslušela řada státních funkcí, které se týkaly celé monarchie. Reprezentoval monarchii navenek, řídil zahraniční politiku prostřednictvím společného ministra zahraničních záležitostí, přijímal vyslance cizích států a vysílal vyslance rakousko-uherské, uzavíral a ratifikoval státní smlouvy a měl právo vyhlašovat válku i uzavírat mír za celou monarchii. Jako společný vladař potvrzoval a schvaloval usnesení delegací. Příslušelo mu také nejvyšší velení a řízení společné branné moci a vedení záležitostí týkajících se vnitřní organizace vojska. Někdejší absolutismus se nejvíce udržel ve sféře armády a císařem jmenovaný společný ministr války nebyl fakticky odpovědný žádnému zákonodárnému sboru. Panovník jmenoval společné ministry a jedině on mohl udílet šlechtické tituly, řády a vyznamenání.

Vůči **Předlitavsku** byla panovníkova práva vymezena tak, že svolával říšskou radu i zemské sněmy, uzavíral jejich zasedání a rozpouštěl poslaneckou sněmovnu a zemské sněmy. Jmenoval doživotní a dědičné členy panské sněmovny, jakož i předsedu a místopředsedu panské sněmovny a předsedy i jejich náměstky na zemských sněmech. Předseda poslanecké sněmovny byl již podle prosincové ústavy volen. Pokud šlo o výkon zákonodárné moci, podával císař návrhy na vydání říšských i zemských zákonů. Říšským i zemským zákonům uděloval sankci a nařizoval jejich vyhlášení. Panovník měl právo vydávat **nařízení s prozatímní zákonnou platností** podle paragrafu 14 prosincové ústavy. Legislativní činnost říšské ra-

dy byla touto institucí nařízení z nouze, kterou prosincová ústava převzala z ústavy únorové, značně omezena. Podle paragrafu 14 mohla být totiž vydávána nařízení s provizorní zákonnou mocí, jestliže nebyla říšská rada shromážděna a jestliže nastala neodkladná nutnost učinit opatření v záležitostech, které by jinak vyžadovaly ústavního souhlasu říšské rady. Vydání těchto prozatímních nařízení se zákonnou mocí se dálo císařským vládním aktem za odpovědnosti celé vlády, bylo to tedy nařízení císařovo. Nařízení muselo být podepsáno všemi ministry a vyhlášeno v říšském zákoníku s výslovným odvoláním na paragraf 14 a mělo potom stejnou platnost jako každý zákon. Jeho zákonná platnost byla sice prozatímní, protože muselo být podle ústavy předloženo říšské radě ke schválení nejdéle do čtyř týdnů poté, co se sešla, v praxi však byla vydána celá řada nařízení, která nebyla ani později ke schválení předložena. Tento paragraf dával možnost obcházet říšskou radu a vládnout bez ní. Zejména ke konci existence Rakousko-Uherska, kdy se monarchie dostala do trvalé politické krize, bylo tohoto paragrafu ve stále větší míře používáno. Protože nebylo nikde přesněji vymezeno, která opatření si vyžadují zákon, bylo rovněž stále častěji i k řešení otázek zásadnější povahy používáno ministerských nařízení. Dálo se tak zvláště v těch případech, kdy bylo zřejmé, že vydání zákona by říšská rada odmítla, jako tomu bylo například s jazykovými nařízeními. Mezi práva císaře náleželo dále **jmenování a propouštění ministrů**, při jejichž volbě nebyl panovník nijak omezen, zejména nebyl vázán vybírat ministry jen ze členů parlamentů. Jménem císařovým vykonávalo se i nadále veškeré soudnictví a jeho jménem se vydávaly všechny rozsudky a nálezy. Na poli územní samosprávy potvrzoval císař některé její činovníky jako starosty statutárních měst a v Čechách i okresní starosty. I ve vztahu k Předlitavsku se objevuje ve výčtu císařových práv celá řada feudálních přežitků jako především to, že císař nebyl za své činy nikomu odpovědný. Stejně tomu bylo i s úpravou poměrů příslušníků císařského domu řídícího se autonomními pravidly.

Zákonodárná moc se v Předlitavsku vykonávala společně panovníkem a oběma komorami **říšské rady.** Ke každému zákonu bylo třeba souhlasu obou komor a císařovy sankce, její udělení však mohlo být odepřeno bez udání důvodů. Říšská rada se i nadále skládala z panské a poslanecké sněmovny a měla být každoročně svolávána císařem. Proti únorové ústavě byla působnost říšské rady vymezena taxativně, obor záležitostí příslušejících říšské radě byl však vymezen tak široce, že zákonodárná působnost zemských sněmů zůstala opět omezena jen na věci menšího významu. Důležité však bylo, že se zaváděla odpovědnost ministrů říšské radě za zákonnost vládních aktů císařových a jejich vlastních správních aktů. Každá ze sněmoven získala oprávnění vznést na ministry žalobu pro porušení zákona u Říšského soudu, jehož přísedící volily obě sněmovny. Obě sněmovny byly rovnocennými zákonodárnými činiteli. Reakčnější složkou byla **panská sněmovna,** která opět nebyla volena. Vláda zde zajišťovala mandáty příslušníkům armády, vysoké byrokracii, velkostatkářské aristokracii a velkoburžoazii a těm osobám, které jí prokázaly určité politické nebo jiné služby. Kromě toho byli jejími členy všichni zletilí princové císařského domu, zletilé hlavy šlechtických rodů a všichni katoličtí arcibiskupové a z biskupů ti, kteří měli knížecí titul. **Poslanecká sněmovna** se

skládala ze 203 poslanců, kteří byli voleni jako dříve zemskými sněmy na základě zastoupení zájmů. Již v roce 1873 prosadila však vláda přes odpor federalistů zavedení **přímých voleb do říšské rady**, takže volební právo do říšské rady a do zemských sněmů se od tohoto roku vyvíjelo samostatně. Celkový počet poslanců říšské rady se touto reformou zvýšil na 353, z toho bylo 85 velkostatkářů, 116 poslanců za města, městyse a průmyslová místa, 21 zástupců obchodních a živnostenských komor a 131 zástupců venkovských obcí. V Čechách se volilo 92 poslanců, na Moravě 36 a ve Slezsku 10 poslanců a současně bylo stanoveno, kolik poslanců připadá v každé zemi na jednotlivé kurie a volební kraje. Volilo se na základě **většinového zastoupení**, což platí i pro zemské sněmy, a volební právo zůstalo vázáno na **daňový census**. Taaffova vláda, která neměla v říšské radě dostatečnou oporu pro svou reformní činnost zaměřenou proti německým liberálům a která se orientovala na střední a malou buržoazii, prosadila v roce 1882 volební reformu, jejíž podstatou bylo v zásadě snížení daňového censu v kuriích měst a venkovských obcí z deseti na pět zlatých. První volby na základě této reformy se konaly v roce 1885. Sociální demokracie začala již koncem šedesátých let bojovat za všeobecné, přímé, rovné a tajné hlasovací právo a k tomuto požadavku se připojily koncem století z oportunních důvodů i některé občanské politické strany. K prvnímu vyvrcholení boje za všeobecné volební právo došlo v roce 1893 a Taaffova vláda předložila pod tlakem dělnických mas říšské radě osnovu volebního řádu, která sice ponechávala v platnosti kuriátní systém a nedotýkala se nijak kurie velkostatku a kurie měst a obchodních a živnostenských komor a nezaváděla přímé volby v kurii venkovských obcí, rozšiřovala však rozhodujícím způsobem počet voličů v městské a venkovské kurii. Proti osnově se však postavili jak velkostatkáři a německá buržoazie, tak i dělnictvo, které požadovalo nejen všeobecné, nýbrž i rovné hlasovací právo. Taaffova vláda byla proto nucena odstoupit. Teprve v roce 1896, za **Badeniho vlády**, byla přijata reforma, která podstatně zvyšovala počet voličů do říšské rady. První volby na základě nového volebního řádu se uskutečnily v roce 1897. Nový volební řád ponechal dosavadní volební právo čtyř kurií, tj. velkostatkářů, měst, obchodních a živnostenských komor (zde je na místě říci, že zatímco při volbách do zemských sněmů tvořila města a obchodní a živnostenské komory jednu společnou kurii, pro volby do říšské rady to však byly dvě samostatné kurie) a kurie venkovských obcí, a k těmto čtyřem kuriím přidal **pátou voličskou kurii**, nazvanou všeobecná kurie. V ní bylo ponecháváno volební právo všem, kteří volili v původních čtyřech kuriích, a navíc zde získala volební práva další kategorie voličů. V páté kurii měl volební právo každý muž starší 24 let, který bydlel v obci nejméně šest měsíců. Počet členů poslanecké sněmovny se touto reformou zvýšil na 425 tak, že k dosavadnímu počtu přibylo 72 poslanců volených ve všeobecné kurii. V kuriích měst a venkovských obcí byl zároveň **snížen voličský census** na čtyři zlaté přímých daní ročně.

Vystoupení dělnictva pod vlivem ruské revoluce v letech 1905–1906 si vynutilo konečně zavedení **všeobecného, přímého, rovného a tajného hlasovacího práva** do říšské rady zákonem č. 17 z 26. ledna 1907 a v témže roce se na jeho základě konaly první volby. Volební právo bylo všeobecné potud, že nebylo závislé na placení

daní nebo na školním vzdělání. Rovné bylo v tom smyslu, že každý volič měl jen jeden hlas, nezaváděla se však rovnost v tom směru, aby každý hlas měl stejnou hodnotu, totiž aby vždy aspoň na přibližně stejný počet voličů připadal jeden poslanecký mandát. Seskupením volebních okresů zde byla naopak zavedena značná nerovnost, zejména mezi jednotlivými národnostními oblastmi. Byl rovněž ponechán většinový systém a spravedlivější systém poměrného zastoupení se ještě neuplatnil. Volby pak byly vesměs přímé, to znamená, že voliči volili poslance přímo, bez pomoci volitelů, a to tajně, písemně, odevzdáním příslušné kandidátní listiny. Aktivní volební právo bylo přiznáno každému rakouskému státnímu občanovi mužského pohlaví (nikoli tedy ženám) staršímu 24 let, který bydlel v obci, v níž měl volit, nejméně rok. Pasivní volební právo bylo určeno třicátým rokem věku. Počet poslanců říšské rady byl touto zásadní reformou volebního práva zvýšen na 516.

Zemské sněmy zůstaly i po vydání prosincové ústavy zásadně v tom stavu, v jakém je známe podle únorové ústavy, neboť zemská zřízení a zemské volební řády, které byly její součástí, zůstaly i nadále v platnosti. Česká buržoazie neusilovala o zásadní reformu volebních řádů do zemských sněmů, nýbrž pouze o dílčí úpravy. Důsledkem bylo **snižování výše volebního censu** do zemských sněmů zemskými zákony. Hranice odváděných berní sloužící za podklad pro přiznání volebního práva se v průběhu osmdesátých let postupně v podstatě snížila na pět zlatých. Český zemský sněm snížil tuto hranici v roce 1901 na čtyři zlaté a zároveň zavedl přímé volby i v kurii venkovských obcí. Vedle toho příslušelo ovšem volební právo honoracím. Za této situace hráli i nadále rozhodující úlohu na zemských sněmech většinou velkostatkáři. Na českém zemském sněmu v průběhu osmdesátých let získali převahu zástupci konzervativního velkostatku a české buržoazie, moravský i slezský zemský sněm byly však stále v německých rukou. Teprve v roce 1905 byl na Moravě uzavřen pod vlivem ruských revolučních událostí kompromis mezi Němci a Čechy, zvaný **moravský pakt**. Tímto paktem byl rovněž snížen daňový census na čtyři zlaté a kromě toho zde byla zavedena podle vzoru říšské rady **všeobecná voličská kurie** a systém přímých voleb i ve venkovské kurii. Ve všeobecné kurii volili všichni, kdo byli oprávněni k volbám do páté kurie říšské rady. Počet poslanců moravského zemského sněmu se tím zvýšil na 151, z toho zůstali dva virilisté, velkostatkáři měli i nadále 30 poslanců, počet zástupců měst a obchodních a živnostenských komor stoupl na 46 a venkovských obcí na 53, kdežto ve všeobecné kurii se volilo pouhých 20 poslanců. Moravský pakt přinesl rovněž **národnostní rozdělení** okresů pro volební účely pomocí tzv. národnostního katastru. Městská, venkovská a všeobecná kurie byly rozděleny na dva národnostní sbory, z nichž každý měl pevný počet mandátů. V městské kurii měli Češi i Němci 20 mandátů, ve venkovské kurii Češi 39 a Němci 41 mandátů a ve všeobecné kurii Češi 14 a Němci šest mandátů. Tento kompromis byl sjednán přes odpor dělnictva a na jeho úkor, neboť dělnictvo se domáhalo zavedení všeobecného, přímého, rovného a tajného hlasovacího práva i do zemského sněmu. Teprve tímto kompromisem však získali čeští poslanci většinu na moravském zemském sněmu.

Moravský pakt byl vydáván za model, podle kterého by mělo být uskutečněno vyrovnání i v ostatních zemích se silnými národnostními menšinami. Česká poli-

tika se již v této době omezovala na státoprávní ohrazení opakovaně přednášená na říšské radě, když idea státoprávního spojení zemí České koruny byla prosincovou ústavou pohřbena. Ideovým a politickým vyvrcholením českého státoprávního programu byla **deklarace českých poslanců**, odevzdaná českému zemskému sněmu 22. srpna 1868, která odmítala prosincovou ústavu a požadovala proti dualismu trialismus. Příhodná situace k českému vyrovnání nastala za konzervativní Hohenwartovy vlády počátkem sedmdesátých let. Česká společnost se již tehdy rozešla s deklarací a přistoupila na stanovisko konzervativní šlechty, neboť tzv. **fundamentální články**, kterými mělo být vyrovnání provedeno, se týkaly jen vlastních Čech, a nikoli celé České koruny. Čechy měly dostat zemskou vládu tvořenou českým dvorským kancléřem, vicekancléřem, místodržitelem a šéfy zemských úřadů a výrazné postavení měl získat český zemský sněm. Celá akce však ztroskotala koncem října 1871 na odporu představitelů maďarských vládnoucích kruhů a nacionálně buržoazních německých vrstev v českých zemích.

Získání české většiny na českém zemském sněmu mělo za následek německou obstrukci v takové intenzitě, že český zemský sněm nebyl schopen usnášení. Německá obstrukce mařila i jakékoliv pokusy o změnu jednacího řádu a zemský sněm nebyl s to činit ani správní opatření ve vlastních zemských záležitostech. Obstrukce znemožňovala obstarat pro zemskou pokladnu dostatečný úvěr a v roce 1913 přestávaly být Čechy schopny dostát svým finančním závazkům. Vláda proto tzv. **anenskými patenty** č. 150/1913 ř. z. český zemský sněm rozpustila a zemský sněm se již více nesešel. Totéž platí o zemském výboru, o němž bude řeč v kapitole o územní samosprávě.

Závěrem této části uvedeme hodnocení Jiřího Klaboucha, podle kterého zemské sněmy byly orgánem centralizovaného rakouského státu a měly ulehčit přesunem méně důležitých kompetencí centrálnímu řízení. Pro český národní, hospodářský i kulturní život není možno význam zemských sněmů ve druhé polovině 19. století podceňovat, protože tyto sbory byly nejvýznamnější mocenskou základnou, kterou český živel v Rakousku měl. Zejména česká obecní samospráva, české školství a kulturní život, ale i hospodářský rozmach českého živlu v době vzestupu kapitalismu vděčí zemským sněmům za mnoho. V důsledku svého nedemokratického složení neměly však zemské sněmy dostatečnou možnost samy se legální cestou měnit a vyvíjet, v posledních desetiletích svého trvání byly proto už v politickém životě přežitkem a skutečný politický vývoj určovaly jiné síly, které na zemských sněmech nebyly zastoupeny.

O výkonné moci se v prosincové ústavě říkalo, že je všechna soustředěna v hlavě státu. Státní základní zákon o moci vládní a výkonné stanovil, že císař vykonává vládní moc zodpovědnými ministry a jim podřízenými úředníky a zřízenci.

O **ministerské radě**, popřípadě **vládě** platí v zásadě to, co o ní bylo řečeno již dříve. I nadále existovalo prezidium ministerské rady a počet předlitavských ministerstev se v podstatě ustálil. První předlitavskou vládu tvořil **předseda ministerské rady** a **ministři vnitra, financí, práv, kultu a vyučování, obchodu a národního hospodářství, zemské obrany a veřejné bezpečnosti** a **ministr bez portfeje.** Postavení ministra měl i **prezident Nejvyššího účetního dvora.** Počát-

kem roku 1868 se z ministerstva obchodu a národního hospodářství stalo pouze **ministerstvo obchodu,** protože bylo opět zřízeno samostatné **ministerstvo orby,** a roku 1870 bylo ministerstvo zemské obrany a veřejné bezpečnosti změněno v **ministerstvo zemské obrany.** V roce 1896 vzniklo ještě **ministerstvo železnic** a v roce 1908 **ministerstvo veřejných prací.** Teprve na samém konci války byla zřízena další dvě ministerstva, a to v prosinci 1917 **ministerstvo sociální péče** a v červenci 1918 **ministerstvo lidového zdravotnictví.** O ministrech krajanech byla již řeč.

Období po vyhlášení války v červenci 1914 je označováno jako **vojenskobyrokratická diktatura.** V březnu 1914 byla uzavřena říšská rada, která se znovu sešla teprve 30. května 1917. Ministerským nařízením byly suspendovány zbytky ústavou zaručených práv, byla zrušena osobní svoboda, likvidováno shromažďovací a spolčovací právo, zrušeno listovní tajemství a omezena svoboda tisku. Celá řada přečinů byla vyňata z civilní soudní pravomoci a přidělena vojenským soudům. V některých částech území monarchie bylo vyhlášeno stanné právo. Celé období od vyhlášení války až do května 1917 je ve znamení císařských nařízení s prozatímní mocí zákona, vyhlášených podle paragrafu 14 prosincové ústavy.

Císařským nařízením z 10. října 1914, č. 274 ř. z., o mimořádných hospodářských poměrech dostala vláda rozsáhlá zmocnění. Jejím nařízením ze 13. listopadu 1916 byl zřízen ve Vídni **Úřad pro vyživování obyvatelstva** (*Lebensmittelversorgungsamt*, *LEMA*, nebo *Amt für Volksnährung*) v čele s prezidentem, který měl od počátku roku 1917 titul **ministr pověřený správou** Úřadu pro vyživování obyvatelstva a byl členem vlády. Úřadu byly přiděleny dosavadní kompetence ministerstev vnitra, obchodu a orby, pokud šlo o zaopatřování potravinami a pícninami. Úřad měl dále vydávat předpisy především o výrobě a zpracování potravin, pícnin a surovin potřebných k jejich výrobě, dále o opatřování, rozdělování a spotřebě i cenách a konečně o vyšetřování a zajišťování zásob. Všechny nižší státní i obecní úřady, jakož i všechny již dříve zřízené zásobovací úřady mu měly být k ruce.

Na nátlak velkoburžoazie vytvořila vláda tzv. **válečné ústředny** a **válečné průmyslové svazy,** kterými bylo hospodářství monopolizováno a na které byly přeneseny některé úkoly státní správy.

Teprve pod vlivem stoupající radikalizace mas byla vláda nucena obnovit po nástupu **císaře Karla I.** na trůn činnost říšské rady, což znamenalo pád vojenskobyrokratické diktatury. Říšská rada neschválila mnohá válečná opatření a omezení a usnesla se 14. července 1917 zrušit všechny rozsudky vojenských soudů, pokud ještě nenabyly platnosti. Bylo to součást pokusů zabránit rozpadu habsburské monarchie.

Zejména po zmaru českého vyrovnání v roce 1871 nabyla v politickém programu staročechů na významu **jazyková otázka**, neboť staročeši vyměnili definitivně vyhlídky na státoprávní vyrovnání za myšlenku vyrovnání jazykového. Po vstupu staročechů do Taaffovy vlády v roce 1880 byla vydána tzv. **Stremayrova jazyková nařízení**, která zrovnoprávňovala češtinu s němčinou, pokud šlo o vnější úřední řeč, vnitřní úřadování však zůstalo i nadále doménou němčiny. V roce 1890 po

dohodě staročechů s vládou mělo být v Čechách provedeno jazykové vyrovnání na podkladě tzv. **punktací.** Čechy měly být rozděleny na německé a česko-německé území, což by ve skutečnosti vedlo k vydání celého zněmčeného pohraničí včetně českých menšin Němcům. Pro odpor širokých mas, kterého využili ke svému posílení mladočeši, nebyly punktace uskutečněny a došlo pouze k rozdělení zemědělské rady a zemské školní rady na německou a českou sekci, když již předtím, v roce 1882, byla rozdělena pražská univerzita. **Badeniho jazyková nařízení** z roku 1897 povolovala v Čechách a na Moravě užívání němčiny i češtiny ve vnější i vnitřní sužbě a státní úředníci měli znát oba jazyky. Německá obstrukce na říšské radě a útoky na české obyvatelstvo v pohraničí, které skončily na některých místech krveprolitím, způsobily však nejen odvolání těchto nařízení, nýbrž i pád Badeniho vlády. Poté nastal v podstatě návrat k praxi Stremayrových nařízení. Pro Moravu upravil tzv. moravský pakt jazykovou praxi jazykovým zákonem pro autonomní úřady tak, že obce a silniční výbory měly v oboru samostatné a přenesené působnosti právo určit si svůj jednací jazyk, ale podání musely přijímat nejen v tomto, ale i v druhém zemském jazyku.

Inteligence české národnosti si od Badeniho jazykových nařízení slibovala větší uplatnění ve státní správě, které zejména v některých exkluzivních oborech bylo mizivé a ani v politické, finanční a justiční správě neodpovídalo početné síle české národnosti.

Počet **státního úřednictva** od poloviny 19. století znatelně vzrostl a kromě státní byrokracie se vytvářela **byrokracie komunální.** České úřednictvo ve vyšších funkcích se zejména do osmdesátých let zpravidla odnárodňovalo a bylo poslušným nástrojem vlády, v jejímž duchu muselo působit i ve svém soukromém životě. Postavení státních zaměstnanců se zlepšilo penzijním zákonem z roku 1866 a zavedením hodnostních tříd, v jejich rámci byly platy odstupňovány podle pětiletých období zákonem z roku 1873. Tyto úpravy zajistily státním zaměstnancům poměrně vysokou životní úroveň, stabilizovaly i úřednické kádry a spojily je s vládnoucí buržoazií.

V roce 1914 byla uzákoněna tzv. **služební pragmatika,** která služební poměr stabilizovala a zaváděla automatický služební postup podle let, který se stal základním principem nových předpisů pro státní zaměstnance. Tento systém zajištěného služebního poměru a služebního postupu vedl na druhé straně k tomu, že státní aparát byl poměrně málo výkonný.

Až do vydání prosincové ústavy neexistovala v monarchii instituce, která by přezkoumávala správnost rozhodnutí orgánů státní správy. Teprve prosincová ústava zřizovala **Říšský soud.** Byla tu o něm již řeč a tento orgán působil omezeným způsobem i ve správním soudnictví. Teprve od 22. října 1875 byl ve Vídni zřízen **Správní soudní dvůr,** ke kterému bylo možné odvolání proti opatřením a nezákonným rozhodnutím správních nebo samosprávných úřadů, jestliže záležitost prošla všemi předepsanými správními instancemi. Existence tohoto soudu vycházela ze systému důsledně centralizovaného správního soudnictví. Soud se skládal z prvního a druhého prezidenta, ze senátního předsedy a z radů jmenovaných císařem podle návrhu vlády a prováděl po skončeném předběžném jednání ústní

a veřejné líčení. V případě, že soud uznal rozhodnutí, proti kterému byl vznesen odpor, za protizákonné, zrušil je s udáním důvodů a správní úřady byly popřípadě povinny projednat spornou věc znovu.

Vybudováním správního soudnictví byla vytvořena kontrola zákonnosti rozhodování orgánů státní správy a územní samosprávy a je nutno říci, že do judikatury Správního soudního dvora pronikaly politické vlivy v mnohem menší míře než do správních aktů vydávaných těmito úřady.

Tuto kapitolu uzavřeme soustavnějším přehledem vývoje poměrů mezi státem a církví, než tomu bylo v předešlém výkladu.

Již za narůstající reakce v roce 1850 byly omezeny jakékoliv zásahy státu do vnitrocírkevního života a ve prospěch církve byl rozšířen i její poměr k veřejnému vyučování. V roce 1855 byl uzavřen s katolickou církví **konkordát**, který měl získat církev pro podporu neoabsolutismu za výhody, které jí přinášel. Konkordát zaváděl v poměru státu a církve tzv. koordinační princip, kterým byl právní život rozdělen pod světskou a duchovní pravomoc. Stát uznal kanonické právo jako směrodatné pro vnitřní správu církve, připustil volné nabývání církevního jmění, zavedl dozor církve nad nižším školstvím, zrušil *placetum regium*, tj. státní souhlas pro styk papeže s věřícími a s rakouským duchovenstvem v duchovních věcech, a naopak přislíbil pomoc světských úřadů církevnímu soudnictví při výkonu rozhodnutí církevních orgánů. Manželské spory byly podřízeny církevní jurisdikci a projednávaly je **církevní soudy pro manželské záležitosti.**

Tento konkordát byl na počátku druhé poloviny 19. století anachronismem. Již únorová ústava uvolnila cestu k poměrné svobodě protestantů, když tzv. **protestantským patentem** č. 41/1861 ř. z. byla uznána rovnoprávnost evangelické církve augšpurského a helvetského vyznání před zákonem. Byl jí zaručen svobodný veřejný výkon kultu a patent, který dovršil neúplné řešení josefínského tolerančního patentu, položil i základy příští evangelické církevní organizace.

Po vítězství liberalismu se již těsné spojenectví státu a církve nemohlo dlouho uplatnit a změnu přinesla prosincová ústava z roku 1867. Ta, jak je nám již známo, stanovila především zásadu úplné svobody víry a svědomí, zaručovala autonomii a správu státem uznaných náboženských společností, právo na veřejný výkon kultu pro náboženské společnosti uznané státem, právo alespoň na soukromou bohoslužbu pro neuznané konfese a konečně i zásadu svobody vědy a vyučování.

Rámcové předpisy ústavního zákona o všeobecných právech občanů byly uvedeny v život tzv. **květnovými zákony** z roku 1868. Tyto tři zákony obnovily opět platnost manželských předpisů občanského zákoníku pro katolíky – jejich platnost byla zrušena konkordátem – a stanovily, že i manželské záležitosti katolíků příslušejí jen před světské soudy. Byl jimi dále omezen vliv církve na školskou výuku, který se měl dále soustředit jen na vyučování náboženství. Školství se tím dostalo pod rozhodující vliv státních orgánů; bude o tom podrobněji pojednáno v další kapitole. Rovněž byly upraveny poměry mezi náboženskými vyznáními. Tyto zákony byly přijaty přes rozhodný odpor katolické církve, a to na nátlak německých liberálů, konkordát však jimi ještě zrušen nebyl. Teprve poté, když vatikánský kongres přijal

zásadu o papežské neomylnosti ve věcech víry a mravů, použila toho rakouská vláda v roce 1870 k prohlášení, že v důsledku těchto dogmatických usnesení pokládá konkordát za zrušený. Formální zrušení konkordátu se uskutečnilo zákonem o vnějších poměrech církve č. 50/1874 ř. z. Zákon č. 51/1874 ř. z. o příspěvcích do náboženského fondu potom stanovoval, jakým způsobem budou kryty kultovní potřeby katolické církve. Tzv. **druhá série květnových zákonů** byla ještě doplněna zákonem č. 68/1874 ř. z. o uznání náboženských společností státem. Tím byla dovršena právní úprava konfesních poměrů v Rakousku.

Tyto zákony však plně nevyřadily církev z politického vlivu, který byl umocňován i tím, že katolické církvi byl ponechán její rozsáhlý majetek. Církvi zůstal k její vlastní správě značný okruh vnitřních záležitostí. Stát si však vyhradil rozhodování o tom, co je možno pokládat za vnitřní a co za vnější záležitosti církve, a upravil všeobecné podmínky pro dosažení duchovního úřadu a pro výkon úřední moci církve, neboť šlo o záležitosti týkající se i určitých oblastí výkonu státní správy. Církevní správa však byla podrobena státnímu dozoru prostřednictvím ministerstva kultu a místodržitelství.

Tzv. interkonfesní zákon z roku 1870 připustil vystoupení z náboženské společnosti a setrvání ve stavu bezkonfesnosti. Tato skutečnost si vynutila i určité administrativní zásahy do vedení **matrik**, které byly stále spravovány církevními úřady (farními úřady), a také vydání předpisů o manželském právu bezkonfesních osob. Občanské sňatky bezkonfesních osob se konaly na politických úřadech první stolice, kde byly rovněž vedeny matriky těchto osob.

Úprava poměru mezi státem a církví, která byla produktem období liberalismu konce šedesátých a počátku sedmdesátých let, zůstala zachována bez podstatných změn po celou dobu existence Rakousko-Uherska.

BIBLIOGRAFICKÁ PŘÍLOHA

Od prosince 1848 začal být vydáván pro vyhlašování celoříšských zákonů a nařízení **říšský zákoník** (*Reichsgesetzblatt*). Kromě toho byly vydávány **zemské zákoníky**, které do roku 1859 přetiskovaly i normy z říšského zákoníku, pokud měly v té které zemi platnost. Od roku 1860 však v nich byly vyhlašovány jen zemské zákony a nařízení zemských úřadů. Jejich název se od šedesátých let ustálil na *Zákoník zemský království Českého*, *Zákony a nařízení zemská pro markrabství Moravské* a *Zákony a nařízení pro vojvodství Horní a Dolní Slezsko*. Nadále byly vydávány i speciální sbírky zákonů, ty však nyní obsahují jednotlivé normy in extenso, a navíc s komentáři (byla to zejména tzv. Manzova sbírka).

Velký význam mají stenografické protokoly říšského sněmu, rozmnožené říšské rady, obou komor říšské rady, delegací a zemských sněmů a tisky (popřípadě přílohy ke stenografickým protokolům) všech těchto orgánů. Pro Moravu jsou to i *Usnesení sněmu markrabství moravského*. Pravidelně vycházely i seznamy poslanců a pro říšskou radu *Parlamentarisches Jahrbuch*. Soukromým podnikem byly almanachy zemských sněmů a říšské rady.

Od roku 1856 bylo obnoveno vydávání **celostátního schematismu**. Pro tento rok vyšel v pěti dílech pod názvem *Hof- und Staatsschematismus des Kaiserthumes Oesterreich* a zachycuje ne-

jen úřady a jejich personální obsazení, nýbrž podává i výborný přehled o jejich agendě v období neoabsolutismu. Pro léta 1860–1865 a pro roku 1867 schematismus nevyšel, od roku 1868 pokračovalo však již jeho každoroční vydávání. Zemské schematismy naproti tomu přestaly pravidelně vycházet a byly vydávány jen případ od případu, poněkud je nahrazuje *Batovcův almanach,* politický adresář, schematismus a statistika zemí Koruny české. Existuje však množství nejrůznějších speciálních schematismů jednotlivých odvětví, ať už celoříšských nebo zemských. Novinkou jsou konkretální statusy (seznamy osob), pořizované pravidelně pro jednotlivá správní odvětví. Ústřední i některé jiné úřady si začaly vydávat pravidelně své **věstníky** a v některých případech i **ročenky**. Územní členění je zřejmé z periodicky vydávaných statistických nebo administrativních lexikonů a seznamů míst shrnujících zpravidla výsledky sčítání lidu. Doplňující význam mají sbírky judikátů, zejména Správního soudního dvora a Říšského soudu.

Svou váhu si uchovávají **učebnice** státního práva: JIŘÍ PRAŽÁK, *Rakouské právo ústavní, 2, Ústava zemská, 3, Ústava říšská, 4, Ústava mocnářství celkového*, Praha 1897–1900, 2. oprav. vyd. 1900–1903; FRANTIŠEK VAVŘÍNEK, *Státní zřízení království a zemí na říšské radě zastoupených,* Praha 1908; TÝŽ, *Rakouské zřízení státní, 1, Právo monarchické, základy dualismu a vyrovnání státoprávní*, Praha 1914, BOHUŠ RIEGER, *Náš ústavní vývoj od roku 1848,* Praha 1897, BOHUMIL BAXA, *Dějiny veřejného práva ve střední Evropě od roku 1848,* Brno 1926; JOSEF ULBRICH, *Lehrbuch des österreichischen Staatsrechts,* Wien 1883; TÝŽ, *Österreichisches Staatsrecht,* Tübingen 1909, též EDMUND BERNATZIK, *Die österreichischen Verfassungsgesetze,* 2. Aufl., Wien 1911; aj. Spolehlivý přehled podává i kolektivní dílo *Ústava mocnářství rakousko-uherského,* Praha 1907 (in: Česká politika, II/1).

Základní prací je nyní syntetický přehled *Dejiny štátu a práva na území Československa v období kapitalizmu,* 1: 1848 až 1918, Bratislava 1971. Ve 2. dílu této práce (Bratislava 1973) zpracoval na s. 641–780 VLASTIMIL RŮŽIČKA přehledy vlád v letech 1848–1945 a jiné údaje důležité pro vývoj správy. Z rakouské strany je to *Die Habsburgermonarchie 1848–1918, 2. Verwaltung und Rechtswesen*, Wien 1975. Přehled o moravských a slezských institucích podává *Historický místopis Moravy a Slezska v letech 1848–1960, 1, Územně správní vývoj státních a společenských organizací na Moravě a ve Slezsku v letech 1848–1960*, Ostrava 1966. Nejnověji obsahují podrobné přehledy pramenů a literatury práce OTTO URBANA, *Česká společnost 1848–1918,* Praha 1982; TÝŽ, *Kapitalismus a česká společnost. K otázkám formování české společnosti v 19. století*, Praha 1978 (2. vyd. 2003). Speciální literaturu uvádí JAN JANÁK, *Vývoj správy v českých zemích v epoše kapitalismu,* 1, *Období 1848 až 1918*, Praha 1965. Velmi rozsáhlou bibliografii obsahuje skriptum JANA JANÁKA *Dějiny správy v českých zemích v letech 1848–1918 se soupisy pramenů a literatury,* Praha 1987. Precizní popisy ústředních institucí z let 1848–1945 podává: *Státní ústřední archiv v Praze. Průvodce po archivních fondech a sbírkách.* Díl II. Svazek 1., zpracoval kolektiv pracovníků archivu pod vedením JAROSLAVA VRBATY za redakce Věry Helešicové, Praha 1988. Z novějších prací jmenujme W. BRAUNEDER, *Österreichische Verwaltungsgeschichte*, 5. durchges. u. org. Auflage, Wien 1989, a OSKAR LEHNER, *Österreichische Verfassungs- und Verwalatungs- Geschichte mit Grundzügen der Wirtschafts- und Sozialgeschichte*, Linz 1992; HANS PETER HYE, *Das politische System in der Habsburgermonarchie*, Prag 1997, z českých prací PAVEL CIBULKA, *K vývoji předlitavského politického systému v letech 1848–1918*, SHS 21, 1995, s. 129–164.

K ústavnímu vývoji za první světové války srov. FRANTIŠEK ČÁDA, *Ústavní právo rakouské za světové války od jejího počátku až po svolání říšské rady roku 1917,* Brno 1930; JOSEF REDLICH, *Österreichische Regierung und Verwaltung im Weltkriege,* Wien 1925.

K parlamentarismu srov. GUSTAV KOLMER, *Parlament und Verfassung in Österreich,* 1–8, Wien 1902–1905; O. KNAUER, *Das österreichische Parlament von 1848–1966,* Wien 1969; KARL

NEISSNER, *Die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses des Reichsrates. Ihre Geschichte und Handhabung*, 1–3, Wien 1909; BOHUMIL BAXA, *Říšská rada*, Praha 1917; VÁCLAV POKORNÝ, *Zásahy rakouské vlády do všeobecných voleb do říšské rady v roce 1907. (Zákon a skutečnost)*, PHS 25, 1983, s. 19–39; nařízeními z nouze se zabýval GERNOT D. HASIBA, *Das Notverordnungsrecht in Österreich (1848–1917). Notwendigkeit und Mißbrauch eines „staatserhaltenden Instruments"*, Wien 1985; k říšskému sněmu v letech 1848–1849 je to ANTON SPRINGER, *Protokolle des Verfassungsausschusses im österreichischen Reichstage 1848–1849*, Leipzig 1885; VÁCLAV POKORNÝ, *Příspěvek ke kritice Springerova vydání protokolů ústavního výboru rakouského říšského sněmu 1848–1849*, PHS 2, 1956, s. 32–42; A. FISCHEL, *Die Protokolle des Verfassungsausschusses über die Grundrechte. Ein Beitrag zur Geschichte des österreichischen Reichstages vom Jahre 1848*, Wienn – Leipzig 1912; VÁCLAV POKORNÝ, *Volební zákonodárství v Čechách v letech 1848–1849*, PHS 6, 1960, s. 95–110; PETER BURIAN, *Die Nationalitäten in „Cisleithanien" und das Wahlrecht der Märzrevolution 1848/49. Zur Problematik des Parlamentarismus im alten Österreich*, Graz – Köln 1962; z marxistické literatury zejména JOSEF KOLEJKA, *Rakouský sněm („Reichstag") ve Vídni*, 1–2, SIPř 68, 1982, s. 97–104, 364–384; TÝŽ, *Návrhy na reorganizaci rakouské říše na říšském sněmu v Kroměříži*, SPFFBU, C 28, 1981, s. 95–109. Dále OTTO URBAN, *Rakouský parlamentarismus v 19. století*, SVŠ 30, 1973/1974, s. 148–151; PAVEL CIBULKA, *Český klub na Říšské radě (1879–1882)*, ČČH 92, 1994, s. 45–62. Nověji ještě LOTHAR HÖBELT, *Parliamentary Politics in a Multinational Setting: Late imperial Austria*, University of Minnesota Center for Austrian Studies, working Papers in Austrian Studies 92–96, 1992; HERBERT SCHAMBECK (vyd.), *Parlamentarismus und öffentliches Recht in Österreich: Entwicklung und Gegenwartsproblem*, Berlin 1993; JIŘÍ MALÍŘ: *Od spolků k moderním politickým stranám. Vývoj politických stran na Moravě v letech 1848–1914*, Brno 1996. Ze starší literatury KAREL KAZBUNDA, *Archiv rakouského ústavodárného říšského sněmu (1848–9), rakouské říšské rady (1851–61) a rozmnožené říšské rady (1860–1)*, ČAŠ 2, 1924, s. 44–110. K boji za všeobecné volební právo srov. *Z historie boje za všeobecné, rovné, přímé a tajné aktivní i pasivní volební právo 1, Z revolučních bojů naší dělnické třídy o prosazení a uplatnění volebního práva 1870–1948*, Praha 1976, ed. LUDMILA KUBÁTOVÁ a JAROSLAV VRBATA. Nejnověji WILHELM BRAUNEDER, *Projekte zu einer Wählerklasse der Arbeiter in Österreich*, in: K vývoji právního postavení dělnické třídy za kapitalismu, Praha 1984, s. 67–84. Dále PETER SCHÖFFER, *Der Wahlrechtskampf der österreichischen Sozialdemokratie 1888/89–1897. Vom Hainfelder Einigungsparteitag bis zur Wahlreform Badenis und zum Einzug der ersten Sozialdemokraten in der Reichsrat*, Stuttgart 1986. Základní rysy ústavního a správního vývoje v letech 1850–1939 vytyčují VLADIMÍRA GRICOVÁ a JURIJ KŘÍŽEK, *K problematice vývoje státní správy a státní politiky v českých zemích za kapitalismu a imperialismu*, Sborník k dějinám 19. a 20. století 10, 1986, s. 7–55.

K Národnímu výboru srov. FRANTIŠEK ROUBÍK, *Petice venkovského lidu z Čech k Národnímu výboru z roku 1848*, Praha 1954; TÝŽ, *Registratura Národního výboru z roku 1848*, ČAŠ 6, 1928, s. 126–153; GABRIELA ČECHOVÁ – JAN MARTÍNEK, *Národní výbor v roce 1848*, SAP 4, 1954, č. 1, s. 3–80; dále OTAKAR ODLOŽILÍK, *Vyšetřovací komise z roku 1848 a jejich registratura*, Praha 1928.

Zemskými sněmy se zabýval VÁCLAV POKORNÝ, *Konec stavovských sněmů 1848–1849*, in: Česká národní rada, sněm českého lidu, Praha 1970, s. 137–143; JIŘÍ KLABOUCH, *Zemské sněmy v období 1861–1918*, tamtéž, s. 144–159; VALENTIN URFUS, *České úsilí o změnu volebního řádu pro zemský sněm v šedesátých a počátkem sedmdesátých let 19. století*, SH 19, 1972, s. 49–91; JIŘÍ RADIMSKÝ – MILADA WURMOVÁ, *Petice moravského lidu k sněmu z roku 1848*, Praha 1955; JINDŘICH DVOŘÁK, *Moravské sněmování roku 1848–49*, Telč 1898; KAREL KAZBUNDA, *Otázka česko-německá. Zrušení ústavnosti země České tzv. anenskými patenty z 26. července 1913*, k vydání připravil a předmluvou opatřil Zdeněk Kárník, Praha 1995, aj.

K neoabsolutismu nejrozsáhleji a nejnověji s podrobnými přehledy literatury HARM-HINRICH BRANDT, *Der österreichische Neoabsolutismus: Staatsfinanzen und Politik 1848–1860*; 1-2, Göttingen 1978. Ke zrušení poddanství a s tím souvisejícím institucím srov. FRANTIŠEK ROUBÍK, *K vyvazení gruntů v Čechách v letech 1848–1853*, SAP 9, 1959, č. 2, s. 160–219. Vývojem poměru mezi státem a církví se zabýval MAX HUSSAREK, *Grundriss des Staatskirchenrechts*, Leipzig 1908; TÝŽ, *Die Verhandlung des Konkordats vom 18. August 1855. Ein Beitrag zur Geschichte des österreichischen Staatskirchenrechts*, Wien 1922 (AÖG 109/2); nověji ERIKA WEINZIERL, *Die Lage der Kirche in Österreich zwischen 1848 und 1918*, ÖGL, 3, 1959, Sonderheft, s. 99–112; TÁŽ, *Die österreichische Konkordate von 1855 und 1933*, München 1960.

K českým státoprávním snahám existuje velmi rozsáhlá literatura, z novějších studií je to VALENTIN URFUS, *Český státoprávní program na rozhraní let 1860–61 a jeho ideové složky*, PHS 8, 1962, s. 127–172; TÝŽ, *K rozvoji českých státoprávních představ na přelomu šedesátých a počátkem sedmdesátých let minulého století*, PHS 18, 1974, s. 139–161; JAN HAVRÁNEK, *Česká politika, konzervativní aristokraté a uspořádání poměrů v habsburské říši v letech 1860–1867*, SH 17, 1970, s. 67–95; JAROSLAV HOUSER, *Státoprávní programy na přelomu století*, PHS 15, 1971, s. 45–64; MILAN HLAVAČKA, *České státní právo v historické retrospektivě*, Historický obzor 4, 1993, s. 111–117 aj. Totéž platí o vyrovnání, zejména v souvislosti s jubileem v roce 1967: *Der österreichisch-ungarische Ausgleich von 1867. Vorgeschichte und Wirkungen*, Wien – München 1967. Vývoj národního jazykového práva (se značně rozsáhlou bibliografií a edicí pramenů) zpracoval GERALD STOURZH, *Die Gleichberechtigung der Nationalitäten in der Verfassung und Verwaltung Österreichs 1849–1918*, Wien 1985.

K moravskému vyrovnání srov. JOSEF KOLEJKA, *Moravský pakt z roku 1905*, ČSČH 4, 1956, s. 590–615; nověji HORST GLASSL, *Der Mährische Ausgleich*, München 1967.

K vládám srov. ALOIS CZEDIK, *Zur Geschichte der k. k. österreichischen Ministerien*, 1–2, Teschen – Wien – Leipzig 1917. Nejnověji společná edice rakouských a maďarských historiků *Die Protokolle des österreichischen Ministerrates 1848–1867*, vydávaná ve Vídni od roku 1970. Také *Protokolle des gemeinsamen Ministerrates des österreichisch-ungarischen Monarchie (1914–1918)*, Budapest 1966. Dále HELMUT RUMPLER, *Ministerrat und Ministerratsprotokolle 1848–1867. Behördengeschichtliche und aktenkundliche Analyse*, Wien 1970 (vyšlo jako úvodní díl edice).

K rakouské byrokracii neexistuje příliš rozsáhlá literatura, srov. aspoň MILOSLAV MARTÍNEK, *K problému struktury státního úřednictva v Čechách na počátku 20. století*, SH 21, 1974, s. 75–117; ALEXANDRA ŠPIRITOVÁ, *Slovník představitelů státní správy v Čechách v letech 1850–1918*, Praha 1993.

Ke správnímu soudnictví byl vydán jubilejní sborník *Die Entwicklung der österreichischen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Festschrift zum 100-jährigen Bestehen des österreichischen Verwaltungsgerichtshofes*, Hrsg. von FRIEDRICH LEHNE, EDWIN LOEBENSTEIN und BRUNO SCHIMETSCHEK, Wien – New York 1976. Historii rakouského a českého správního soudnictví sleduje stručně i JOSEF MACUR, *Správní soudnictví*, Brno 1986.

Z velmi rozsáhlé literatury o armádě a její správě srov. WALTER WAGNER, *Geschichte des k. k. Kriegsministeriums*, 1: 1848–1866, 2: 1866–1888, Graz – Wien – Köln 1966–1971, TÝŽ, *Die obersten Behörden der k. und k. Kriegsmarine 1856–1918*, MÖStA, Ergänzungsband VI, Wien 1961; ANTONIO SCHMIDT-BRENTANO, *Die Armee in Österreich. Militär, Staat und Gesellschaft 1848–1867*, Boppard/Rhein 1975; KLAUS KOCH, *Postoj armády k vývoji rakouského ústavního státu (1848–1867)*, Historický obzor 7, 1996, s. 63–66. Jako Bd. V edice Die Habsburger-monarchie 1848–1918 vyšel svazek nazvaný *Die bewaffnete Macht* (Wien 1987). Autorem převážné části věnované i vojenské správě je WALTER WAGNER a námořnictvem včetně jeho správy se zde zabýval LOTHAR HÖBELT. Určitou pozornost vojenským správním orgánům věnují i *Vojenské dějiny Československa*, II. díl (1526–1918), Praha 1986.

K zahraniční správě L. BITTNER, *Das österreichisch-ungarische Ministerium des äusseren, seine Geschichte und Organisation,* Berliner Monatshefte, 15, 1937, s. 809–843. Konzuláty v Čechách se rozsáhle zabývali PAVLA HORSKÁ – JIŘÍ KOŘALKA – JOSEF POLIŠENSKÝ, *Zahraniční konzuláty v Čechách do roku 1918,* SAP 37, 1987, s. 375–474.

Pro vývoj ústřední správy je základní edicí několikasvazkové dílo vydané ve Vídni, jehož poslední svazky připravil FRIEDRICH WALTER: *Die österreichische Zentralverwaltung.* Abt. 3. *Von der Märzrevolution 1848 bis zur Dezemberverfassung 1867.*

Základní charakter mají i odborné encyklopedie: ERNST MISCHLER – JOSEF ULBRICH, *Österreichisches Staatswörterbuch,* 1–4, zweite, wesentlich umgearbeitete Auflage, Wien 1907–1909; méně již FRANTIŠEK XAVER VESELÝ, *Všeobecný slovník právní,* 1–5, Praha 1896–1900.

13.

Politická správa

ZRUŠENÍM PODDANSTVÍ V ROCE 1848 ztratil své opodstatnění starý správní systém, kdy veřejnou správu vykonávaly v první instanci patrimoniální úřady nebo magistráty. Sto roků poté, co tereziánskými správními reformami byla postátněna druhá instance veřejné správy, tj. krajské úřady, přikročilo se proto k postátnění i první instance. Ještě předtím však byly prozatímním obecním zřízením z března 1849 organizovány obce jako orgány územní samosprávy a jejich voleným sborům byla přikázána kromě vlastní, přirozené působnosti i působnost přenesená, která spočívala ve výkonu některých aktů státní správy. Blíže o tom bude pojednáno v kapitole o územní samosprávě.

Do veřejné správy tím byla zavedena **dvojkolejnost**, když na jedné straně ji vykonávaly státní úřady a na druhé straně byly některé úkoly přenechány orgánům územní samosprávy. Rozhodující byla ovšem působnost státních orgánů. Tato dvojkolejnost veřejné správy byla definitivně odstraněna teprve zákonem o organizaci politické správy z roku 1927, kterým byla územní samospráva na vyšších stupních fakticky postátněna.

Nová organizace postátněné veřejné správy po revoluci v roce 1848 vstoupila v platnost **1. ledna 1850** a do té doby vykonávaly veřejnou správu nadále patrimoniální úřady, ale na státní útraty.

Základy nové organizace veřejné správy byly schváleny císařským nařízením z 26. června 1849 a základní územní jednotkou se staly tzv. **politické okresy**. Byly vytvářeny podle jednotných hledisek tak, aby se od sebe zásadně nelišily ani rozlohou, ani počtem obyvatel. Vyššími jednotkami se staly kraje a země. Nejvyšším orgánem politické správy se stalo **ministerstvo vnitra**.

Čechy byly rozděleny do sedmi krajů (mimo kraje stála Praha) a do 79 politických okresů, z nichž v každém bylo vytvořeno okresní hejtmanství. Morava se dělila na dva kraje a 25 okresních hejtmanství a Slezsko, které bylo opět oddělením od Moravy osamostatněno, tvořilo jeden kraj se sedmi okresními hejtmanstvími.

Okresní hejtmanství vytvořené v sídle každého politického okresu bylo **prvoinstančním úřadem** politické správy s všeobecnou působností. V letech 1850–1855 se pro okresní hejtmanství používalo také označení podkrajský úřad. V některých obzvláště rozsáhlých politických okresech vznikly i **expozitury**

okresních hejtmanství. Do čela okresního hejtmanství byl postaven úředník s právnickým vzděláním s titulem okresní hejtman. Úřad byl organizován monokraticky a ostatní personál, který zpravidla tvořil okresní komisař, sekretář a kancelářský personál a sluhové, byl dán okresnímu hejtmanovi k ruce, za chod úřadu však odpovídal okresní hejtman sám.

V sídle každého kraje byla zřízena **krajská vláda** v čele s krajským prezidentem. Těžiště politické správy v zemích mělo spočívat v krajských vládách a ty byly vybaveny přiměřeným konceptním, manipulačním a odborným úřednictvem, zatímco personál místodržitelství, která byla postavena do čela jednotlivých zemí, byl co nejvíce redukován. Krajské vlády byly instančně podřízeny přímo ministerstvu vnitra, přestože formálně bylo mezi krajskou vládu a ministerstvo vnitra vloženo v instančním pořadí ještě místodržitelství. Na krajské vlády byly přeneseny téměř všechny funkce zrušených gubernií a instanční postup byl upraven tak, že okresní hejtmanství bylo první instancí, krajské vlády druhou instancí a ministerstvo vnitra třetí instancí politické správy.

V jednotlivých zemích se vytvořila **místodržitelství** v čele s místodržiteli, která vznikla přeměnou gubernií. Krajský prezident v Opavě byl současně místodržitelem. Odloučení Slezska od Moravy bylo porušeno na krátkou dobu v letech 1860–1861, kdy bylo Slezsko na přechodnou dobu opět spojeno s Moravou. Věcný obor místodržitelství byl určen tak, že mu byly ponechány jen některé taxativně vymezené záležitosti, jako zejména zastoupení vlády na zemském sněmu, státní policie, dozor nad krajskými vládami, předkládání rekursů na ministerstvo a rozhodování v celozemských záležitostech, pokud k tomu bylo místodržitelství ministerstvem delegováno.

Tvůrcem této soustavy státní správy byl ministr vnitra Stadion a jeho organizace vytvořená pod vlivem a nátlakem revolučních událostí přestala záhy vyhovovat záměrům vlády a dvorní kamarily usilující o obnovení absolutismu. Ještě v přednesu ministra Bacha, který v červenci 1849 Stadiona ve vedení resortu vystřídal, datovaném 31. července 1849, se zdůrazňovalo, že politické okresy musí být proto většího rozměru, protože jen tehdy mohou být životaschopnou reprezentací, když je spojeno více obcí společnými zájmy, které potřebují zastoupení vyššího politického sboru. Mezitím však byla opuštěna myšlenka vytváření samosprávných okresních obcí a politické okresy se svým značným územním rozsahem se staly přítěží pro absolutistický režim, za něhož se do popředí dostala především policejní funkce státu a úřady chtěly být informovány o všech hnutích mezi obyvatelstvem.

Již v silvestrovském patentu se říká, že v každé zemi je třeba v přiměřených obvodech zřídit okresní úřady a v nich se mají pokud možno spojit rozličná správní odvětví. Odloučení soudnictví od správy mělo nadále zůstat jen u sborových soudů a vůbec u druhých a třetích instancí, kdežto samosoudy, tj. okresní soudy, měly být spojeny s politickými úřady. Na základě těchto zásad bylo vydáno nejvyšší ustanovení o zřízení a úřední působnosti okresních úřadů, krajských úřadů, místodržitelství a soudních úřadů z 25. ledna 1853, č. 10 ř. z. K jeho provedení byly v zemích konstituovány komise složené ze zástupců politických, soudních a finančních úřadů za předsednictví zemského šéfa nebo jeho zástupce.

Nová organizace byla uvedena v život **12. května 1855**, kdy zahájily činnost smíšené okresní a krajské úřady. V Čechách vzniklo místo dosavadních 76 okresních hejtmanství 208 smíšených okresních úřadů tím způsobem, že smíšený okresní úřad byl zřízen v sídle každého okresního soudu pro jeho obvod. Na Moravě vzniklo 76 a ve Slezsku 22 smíšených okresních úřadů. Místo dosavadních sedmi krajských vlád bylo zřízeno v Čechách třináct krajských úřadů a na Moravě místo dvou krajských vlád šest krajských úřadů; Slezsko nebylo na kraje rozděleno.

Do čela **smíšených okresních úřadů** byli postaveni okresní představení. Působnost okresních úřadů byla přesně vymezena a dělila se na působnost v politické správě, v soudních záležitostech a v záležitostech berních a pokladních. V soudních záležitostech převzaly okresní úřady působnost okresních soudů, neboť vznikly spojením okresních soudů a okresních hejtmanství.

V čele **krajských úřadů** stáli krajští představení. U krajských úřadů byl i speciální personál jako krajský lékař a techničtí úředníci k výkonu veřejné stavební služby. Krajské úřady byly podřízeny zemským politickým úřadům a v záležitostech přímých daní zemským finančním úřadům. Jejich působnost se dělila podobně jako u okresních úřadů na působnost v politické správě, působnost v soudní péči, která však byla celkem nepatrná, a na působnost v berních a pokladních záležitostech; byla na ně totiž přenesena většina pravomocí zrušených okresních hejtmanství ve správě přímých daní. Podrobněji o této činnosti bude v kapitole o finanční správě.

Na rozdíl od krajských vlád staly se však nyní krajské úřady jen jakýmisi prostředníky mezi zemskými politickými úřady a politickými úřady první stolice, na které rovněž dohlížely. Pravomoc místodržitelství se tím výrazně posílila. Záhy se poznala neúčelnost krajských úřadů jako zbytečného mezičlánku a krajské úřady byly zrušeny. Na Moravě se tak stalo již k 5. červnu 1860 v souvislosti s již zmíněným dočasným připojením Slezska k Moravě a v Čechách nebyl již od roku 1860 stav úřednictva krajských úřadů doplňován. Po vydání únorové ústavy z roku 1861 bylo v zásadě rozhodnuto zrušit krajské úřady i zde. Krajské úřady v Čechách byly zrušeny nařízením z 23. října 1862, avšak v jejich sídle byla ponechána část personálu. Tyto exponované orgány se zpravidla skládaly z dosavadního krajského představeného nebo jeho zástupce, z dosavadního zdravotnického a technického personálu a z finančního úřednictva. Jejich agenda sestávala zejména z dohledu nad okresními úřady, z provádění odvodů a z výkonu zdravotní a stavební služby a ze správy přímých daní. Od 1. listopadu 1862 tak přešli i v Čechách politická působnost krajských úřadů jednak na místodržitelství, jednak na okresní úřady.

Za bachovské správní reorganizace v roce 1855 zůstala zachována **místodržitelství** jen ve větších zemích, kdežto pro Slezsko byla zřízena **zemská vláda v Opavě** v čele se zemským prezidentem. Zemská vláda zde vykonávala i působnost krajského úřadu.

Vliv místodržitelství se zrušením krajských vlád podstatně zvýšil. Místodržitelství, popřípadě zemské vlády se staly opět pravidelnou druhou instancí politické správy a zvýšení váhy se projevilo i v jejich personálním posílení. O zřízení a působnosti místodržitelství stanovilo nařízení z roku 1853, že je nejvyšším správním

úřadem korunní země 1) pro záležitosti politické a policejní správy vůbec, 2) pro záležitosti kultu a vyučování, 3) pro obchodní a živnostenské záležitosti, 4) pro záležitosti zemědělství a 5) pro ty stavební záležitosti, které se nedotýkají zemského finančního úřadu nebo nejsou výslovně přikázány jinému úřadu v zemi nezávislému na místodržitelství. O podřízenosti zemských politických úřadů se zde stanovilo, že místodržitelství a zemské vlády jsou podřízeny ministrovi vnitra v oboru záležitostí politické správy a záležitostí personálních, v oboru speciálních záležitostí podléhají však také ostatním ministerstvům nebo ústředním úřadům. Jejich působnost se v tomto nařízení dělila jednak na **působnost místodržitele** a jednak na **působnost vlastního místodržitelství**. Místodržitel byl podle této instrukce šéfem a prezidentem místodržitelství a vykonával tu úřední působnost, která mu byla osobně jakožto místodržiteli svěřena. Pečoval o ty záležitosti, které mu svěřil bezprostředně císař nebo jednotlivá ministerstva k osobnímu výkonu, vykonával nejvyšší vedení policie v korunní zemi a zaměřoval svou pozornost na vše, co se vztahovalo na udržení klidu, pořádku a bezpečnosti v zemi, a prováděl opatření k zachování bezpečnosti a proti rušení klidu, obzvláště byl na něho přenesen dozor nad tiskem. O všech důležitých jevech a událostech v zemi a vůbec o jejím stavu měl podávat ministerstvům zprávy. Řídil živnostenské a spolkové záležitosti, věci divadel a divadelních představení, pasovnictví a záležitosti cizinců. Uděloval povolení ke zřízení tiskáren, knihkupectví a obchodů s uměleckými předměty a hudebninami, povoloval veřejné produkce aj. Rozděloval práci podřízeným úředníkům, přiděloval osoby jednotlivým oddělením na místodržitelství, činil návrhy na obsazení těch míst úředníků politické správy, jejichž jmenování bylo vyhrazeno ministrovi vnitra (tj. zejména okresních představených a později okresních hejtmanů) nebo císaři, ostatní jmenoval sám; určoval jejich působiště, přesazoval je podle potřeby, povoloval jim dovolené a výměny míst, dále mu náleželo řídit úřadování všech podřízených, dohlížet na ně. S jistým omezením vykonával nad nimi disciplinární moc, uděloval jim odměny a výpomoci až do určité výše apod. Rozsáhlý byl rovněž obor působnosti vlastního místodržitelství, jak o tom bude pojednáno ještě dále.

Třetí část nařízení z roku 1853 pojednávala o vyřizování prací u místodržitelství. O všech důležitých věcech se mělo zpravidla jednat sborově, kolegiálně, v sezeních všech radů, popřípadě i jiných referentů, a rozhodování se mělo dít většinou hlasů. Jenom ve věcech vyhrazených samému místodržiteli, tj. v prezidiálních záležitostech, měl rozhodovat místodržitel sám, a i když je předložil sboru, neměl být vázán náhledem většiny. V těchže pravidlech se však rovněž stanovilo, že místodržitel je odpovědný nejen za vlastní jednání, nýbrž i za veškeré jednání jemu podřízeného zemského politického úřadu. I když se potom v praxi sezení radů konala, návrhy referentů i kolegiální usnesení nabývala platnosti teprve schválením místodržitele nebo jeho náměstka, takže i místodržitelství byla ve skutečnosti organizována v zásadě podle **osobního principu** a nikoli podle principu kolegiálního.

Po obnovení ústavnosti, a zejména po vydání prosincové ústavy z roku 1867, nebylo nadále možné spojení soudnictví se správou. Na podkladě prosincové

ústavy byl zákonem z 19. května 1868, č. 44 ř. z. vybudován aparát politické správy první a druhé stolice, který natolik odpovídal požadavkům státu, že jej prakticky beze změn převzala i předmnichovská republika. Platnost tohoto zákona se vztahovala již jen na západní část monarchie. Zákon stanovil, že v čele politické správy v královstvích a zemích stojí zemští šéfové, kterým přísluší reprezentace panovníka při slavnostních příležitostech a kteří zastupují vládu proti zemským zastupitelstvům, tj. zemským sněmům. Zákon dále vymezoval pojem **politické správy** tak, že do ní náležejí v zemích všechny záležitosti, které patří v nejvyšší linii do působnosti ministerstev vnitra, kultu a vyučování, zemské obrany a veřejné bezpečnosti a orby. Vliv zemských šéfů na záležitosti, které byly v nejvyšší stolici v působnosti ministerstev financí a obchodu, měl být určen zvláštními předpisy. Dále se zde stanovilo, že pod vedením zemských šéfů budou záležitosti politické správy vyřizovány zemskými politickými úřady, zeměpanskými okresními politickými úřady a komunálními úřady obcí, které dostaly vlastní statuty. Zemský šéf v Čechách a na Moravě měl užívat označení místodržitel a ve Slezsku zemský prezident, zemské úřady spravované místodržiteli se i nadále nazývaly **místodržitelství** a úřady spravované zemskými prezidenty **zemské vlády.** Každá země měla být rozdělena na politické okresy, které měly zahrnovat dva nebo více okresů z let 1855–1868. Kraje již obnoveny nebyly.

Pravidelným orgánem první instance politické správy se opět stala **okresní hejtmanství** v čele s okresními hejtmany. Za základ územního členění byla vzata organizace z let 1850–1855, příliš velké politické okresy však byly rozděleny, takže v Čechách vzniklo 89 okresních hejtmanství, na Moravě 30 a Slezsko zůstalo rozděleno na sedm politických okresů. Politický okres se skládal ze dvou i více soudních okresů, ve výjimečných případech se však mohl krýt politický okres s okresem soudním. Velké politické okresy se postupem času dělily, neboť některé z nich měly téměř 100 000 obyvatel, takže v roce 1908 bylo v Čechách 98, na Moravě 34 a ve Slezsku devět okresních hejtmanství. Města se zvláštním statutem, o nichž bude pojednáno v kapitole o územní samosprávě, nebyla do tohoto rozdělení pojata a každé z nich tvořilo zvláštní politický okres. Okresní hejtman sám jediný reprezentoval celý úřad a byl také za jeho chod odpovědný, pouze za pokladní a účetní záležitosti ručili bezprostředně jen berní úředníci a okresní hejtman toliko nepřímo, pokud zanedbal povinný dozor. Okresní hejtman mohl však část své pravomoci přenést na podřízené konceptní úředníky a ti potom odpovídali za přidělenou agendu a rozhodovali samostatně jakožto *decernenti.* Úřednictvo okresních hejtmanství se rozhojnilo zejména tím, že okresní hejtmanství se opět stala první instancí správy přímých daní (k tomu srov. kapitolu o finanční správě), a zejména přičleněním některých odborných agend se speciálním personálem. Pro vyřizování zdravotnické agendy bylo téměř při každém okresním hejtmanství zřízeno místo zeměpanského okresního lékaře, při některých okresních hejtmanstvích pro veterinární službu také místo zeměpanského okresního zvěrolékaře a pro správu stavebních záležitostí, pokud náležely do oboru státní správy a v první instanci je spravovala okresní hejtmanství, jim byli přidáni okresní inženýři. Okresní inženýr byl zpravidla jeden pro několik okresních hejtmanství a ob-

vod jeho působnosti se nazýval stavební okres. Okresním inženýrům byl přidán podle potřeby ještě další pomocný technický personál.

K působnosti okresních hejtmanství zákon z 19. května 1868 stanovil, že do jejich pravomoci patří všechny politické záležitosti, které dříve náležely smíšeným okresním úřadům, pokud nebyly přikázány obecním a okresním zastupitelstvům. Obor působnosti byl tak i po obnovení ústavnosti zásadně upraven nařízením z roku 1853, ale také četnými dílčími nařízeními pozdějšími. Okresní hejtmanství byla politickými úřady s povšechnou působností a obecně lze říci, že se jejich kompetence vztahovala na trojí okruh záležitostí: na politickou správu v užším smyslu slova, na policii a péči o „blahobyt" a na spolupůsobení při jednání jiných správních úřadů, a to především úřadů finančních a vojenských, které působily v oboru hejtmanství.

Organizace **místodržitelství** a **zemských vlád** se zakládala rovněž na zákoně z 19. května 1868. Místodržitel byl zodpovědný jak za své vlastní úřední jednání, tak i za veškeré úřední jednání jemu podřízeného zemského politického úřadu. Obor působnosti místodržitelství se vymezoval jenom poukazem na příslušnost nejvyšších ústředních úřadů. Zákon stanovil, že do oboru správy místodržitelství připadají veškeré záležitosti v zemi, které v nejvyšší instanci příslušejí do působnosti určitých odborných ministerstev. Místodržitelství tak obstarávalo uvnitř zemí záležitosti většiny ministerstev ve druhé instanci a pod oborem politické správy zahrnovalo do svých kompetencí ve druhé stolici většinu agendy celé státní správy v zemi. Místodržitelství tak mělo postavení zvláštního jednotného nejvyššího státního úřadu pro určitý díl státu, tj. pro zemi jako správní provincii. Z toho důvodu podléhal místodržitel ve své kompetenci i nyní několika ministerstvům. Zásadně byl podřízen ministrovi vnitra, při správě záležitostí, které náležely v nejvyšší instanci i ostatním ministerstvům, byl však místodržitel podřízen i těmto centrálním úřadům. O speciální působnosti místodržitelů a místodržitelství týž zákon stanovil, že jim přísluší působnost dosavadních zemských šéfů a podřízených politických zemských úřadů, kromě té působnosti, která bude zákonodárnou cestou přenesena na zemská, okresní nebo obecní zastupitelstva. Znamenalo to, že i kompetence zemských politických úřadů jako druhých stolic politické správy zůstala v podstatě nezměněna a vycházela stále z nejvyššího rozhodnutí z roku 1853 s pozdějšími doplňky a dílčími změnami.

Zemskému šéfovi, popřípadě zemskému politickému úřadu, byly podřízeny všechny politické a ostatní úřady, orgány a veřejné ústavy v zemi, zemský šéf jim dával příkazy a poučení a přijímal od nich zprávy. Zemskému šéfovi příslušelo vrchní velení policie v zemi; byly mu rovněž podřízeny všechny zvláštní zemské úřady a komise vytvořené pro záležitosti politické správy jako **zemská zdravotní rada** (byl to poradní sbor zemského šéfa, který se skládal ze zemského zdravotního referenta a z pěti až osmi řádných členů), **zemská školní rada** (místodržitel byl z titulu své funkce jejím předsedou), **zemská komise pro vyvazování pozemků,** která byla zřízena po zrušení poddanství pro výkup z roboty a jiných povinností vůči vrchnostem, **zemská komise pro úpravu řek,** na Moravě **zemská komise pro agrární operace** atd. Zemský šéf byl současně ředitelem zemského finančního ředitelství.

Zemskému šéfovi byli přikázáni konceptní úředníci, mezi nimi i viceprezident místodržitelství, účetní personál a manipulační personál v čele s ředitelem pomocných úřadů místodržitelství, a kromě toho odborní úředníci pro vyřizování speciálních agend. Byli to zemský zdravotní referent a zemský zvěrolékař, každý s dalším lékařským a veterinárním personálem, již v roce 1860 byla zřízena stavební nebo technická oddělení, dále lesní personál, personál cejchovní a další oddělení specializovaná podle činnosti.

Místodržitel mohl výjimečně přikázat některým úředníkům mimo své sídlo, aby jménem zemského politického úřadu vykonávali některé záležitosti patřící jinak do působnosti místodržitelství. Toto bylo využito jen v Čechách, kde se stali okresní hejtmani v někdejších 13 krajských městech tzv. **dohlédacími okresními hejtmany.** Vždy pro obvod několika politických okresů jim byly svěřeny některé přesně vypočtené úkoly, druhou instancí politické správy však dohlédací okresní hejtmani nebyli.

Již od sedmdesátých let začala německá buržoazie usilovat o změnu správního systému zejména obnovením krajského zřízení. Tato otázka se dostala do popředí v devadesátých letech, kdy mělo jít o určitou formu jazykového vyrovnání v souvislosti se snahou německých nacionálních kruhů o tzv. uzavřené území. V roce 1900 předložila Körbrova vláda dokonce vládní osnovu, podle které by nově vytvořené krajské vlády zaujímaly tak důležité postavení jako v letech 1850–1855. Roku 1911 jmenoval panovník dokonce **komisi pro reformu veřejné správy,** která se sice v průběhu válečných událostí rozešla, projekt krajského zřízení však nebyl opuštěn. 12. května 1918 vydalo ministerstvo vnitra výnos o zřízení 12 krajských vlád v Čechách podle národnostního rozčlenění, z toho čtyři kraje měly být německé a sedm českých a Praha měla podléhat přímo místodržitelství. Krajské vlády by podle tohoto nařízení podléhaly přímo vládě a místodržiteli měla zůstat jen druhořadá agenda. Zřízením krajských vlád měla být definitivně podlomena právní základna pro federalizaci Předlitavska na podkladě historických zemských celků. První krajské vlády měly zahájit činnost 1. ledna 1919, tomu však zabránil vznik Československé republiky.

Víme již, že nejvyšší instancí politické správy bylo hned od svého vzniku v březnu 1848 **ministerstvo vnitra.** Jeho působnost stanovilo nejvyšší rozhodnutí z 12. dubna 1852 a zahrnovala velice rozličné agendy. Do jeho pravomoci patřilo vedení politicko-administrativních záležitostí a dozor nad všemi úřady a orgány náležejícími k politické správě. Speciální působnost je možno rozdělit do několika základních skupin. Velmi důležitou skupinu tvořily záležitosti **veřejné bezpečnosti,** které však v době působení Nejvyššího policejního úřadu a policejního ministerstva byly z ministerstva vnitra vyčleněny a byly mu vráceny teprve po přijetí prosincové ústavy. Ministerstvo vnitra se opět stalo nejvyšším úřadem pro veřejnou bezpečnost a z titulu této funkce dohlíželo na divadla, spolky a shromáždění a podřízené úřady je informovaly o všech hnutích, která ohrožovala veřejný klid a pořádek. Další skupinou byly záležitosti užší **politické správy**, tj. věci státního občanství, šlechtické věci a evidence obyvatelstva. Ministerstvo vnitra činilo návrhy na udílení řádů, šlechtictví a jiných vyznamenání, dohlíželo na vedení

matrik, řídilo sčítání lidu, rozhodovalo v nejvyšší instanci v záležitostech domovského práva, udílelo státní občanství, vydávalo říšský zákoník aj. Rozsáhlou agendou byly **zdravotnické záležitosti**, které také spravovalo, neboť ministerstvo lidového zdravotnictví vzniklo teprve roku 1918. Veřejná zdravotní služba byla organizována zákonem z roku 1870, který zřizoval funkci okresních lékařů při okresních hejtmanstvích, v zemích zemské zdravotní rady a zdravotní referenty při místodržitelstvích a Nejvyšší zdravotní radu a zdravotního referenta při ministerstvu vnitra. V obcích se zřizovala funkce obecních (obvodních) lékařů, kteří byli orgány územní samosprávy. Na tuto samosprávu bylo přeneseno i zřizování nemocnic. K zajišťování stavovských zájmů a potřeb lékařů se zřizovaly v zemích v devadesátých letech lékařské komory s povinným členstvím všech praktikujících lékařů jako instituce stavovské samosprávy s volenými orgány. Další skupinu tvořily **chudinské záležitosti a dohled na dobročinné a humanitní ústavy**. Šlo v podstatě o sociální péči, neboť samostatné ministerstvo sociální péče vzniklo také teprve koncem roku 1917. Ministerstvo vnitra vedlo v nejvyšší instanci vrchní správu chudinství a mělo dozor nad polepšovacími, dobročinnými, nemocenskými a humanitními ústavy i nad ústavy choromyslných. Od zavedení nemocenského a úrazového pojištění dělnictva sociálními reformami Taaffovy vlády na konci osmdesátých let mělo v nejvyšší instanci také správu tohoto **sociálního dělnického pojištění** a později i invalidního a penzijního pojištění tzv. zaměstnanců ve vyšších službách. Jako pomocný orgán pro sociální pojištění existovala při ministerstvu vnitra pojišťovací rada. Další skupinou záležitostí spravovaných tímto ministerstvem byly **otázky územní samosprávy**. Dohlíželo v nejvyšší instanci na orgány samosprávy a činilo návrhy na potvrzování obecních a okresních funkcionářů územní samosprávy, pokud bylo toto právo vyhrazeno císaři. Rozsáhlou skupinou byly **stavební záležitosti**, neboť ministerstvo vnitra bylo nejvyšším stavebním úřadem, pokud tyto záležitosti nenáležely samosprávným instancím. Tuto agendu však převzalo po svém zřízení v roce 1908 ministerstvo veřejných prací. Ministerstvo vnitra bylo i **nejvyšším úřadem živnostenským**, udělovalo tržní privilegia a propůjčovalo přímo některé tiskařské živnosti a patřily mu i záležitosti podomního obchodu. V roce 1905 však přešla většina živnostenských záležitostí na ministerstvo obchodu. Náležely mu dále **nadační záležitosti**. Ministerstvo vnitra bylo nejvyšším nadačním úřadem, pokud některé nadace nepatřily do kompetence jiného ministerstva.

O proměně ministerstva vnitra v tzv. státní ministerstvo v letech 1860–1867 i o dočasném spojování dalších agend v této době bylo již pojednáno v předchozí kapitole.

Víme rovněž, že v roce 1852 byla pravomoc ministerstva vnitra dočasně okleštěna vyčleněním bezpečnostních agend, pro které byl vytvořen **Nejvyšší policejní úřad** a později přímo **policejní ministerstvo.** Starý policejní a cenzurní dvorský úřad byl zrušen záhy po jarních bouřích v roce 1848 a jeho agenda byla připojena k ministerstvu vnitra, kde ji obstarávala zvláštní sekce. Stalo se tak na návrh ústavně orientovaného ministra vnitra Pillersdorfa, který byl přesvědčen, že policejní ministerstvo je neslučitelné s existencí konstitučního státu. V roce 1852 byl tento úřad obnoven jako typický produkt neoabsolutismu a do jeho čela byl po-

staven baron Kempen, který byl jmenován již roku 1849 po vytvoření četnictva jeho generálním inspektorem. Jako šéf Nejvyššího policejního úřadu byl podřízen a odpověden bezprostředně panovníkovi. Působnost úřadu se vztahovala na věci státní a bezpečnostní policie. Úřad měl věnovat zvýšenou pozornost cizineckému ruchu, dohlížet na rakouské občany pobývající v zahraničí, věnovat se plně tiskovým záležitostem (úřad udílel a odnímal koncese k vydávání časopisů, ke zřizování půjčoven knih a hudebnin a tiskáren a řídil všechny záležitosti tisku, umění a s tím souvisejících živností) a příslušela mu i divadelní cenzura. Policejní ředitelství a komisařství v zemích byla sice podřízena v první řadě příslušným místodržitelům, ve vyšším smyslu ale přímo Kempenovi, a to jak v otázkách policejní služby, tak i v osobních a disciplinárních věcech. Nejvyššímu policejnímu úřadu bylo podřízeno také četnictvo a bezpečnostní stráže, jejichž správa byla v celém rozsahu vyňata z pravomoci ministerstva vnitra. Četnictvo podléhalo Kempenovi jednak jako šéfu Nejvyššího policejního úřadu, jednak jako **generálnímu inspektorovi četnictva.** Vlastní úřad byl rozdělen do dvou oddělení prezidiálních a do sedmi oddělení všeobecných. První prezidiální oddělení vedl přímo Kempen a zpracovávala se zde všechna mimořádná agenda, vedla tajná korespondence, písemný styk s dvorem, podávaly se zde vyžádané nebo samostatné zprávy o politické spolehlivosti podezřelých osob aj. Druhé prezidiální oddělení vyřizovalo vše, co se týkalo vnitřní organizace úřadu, sestavovalo hlavně pro panovníka tříměsíční a příležitostné výkazy o politickém smýšlení z docházejících denních zpráv policejních ředitelství o náladě obyvatelstva apod. Bylo zde i šifrovací a telegrafní oddělení pro tajnou službu. Prvnímu departementu byla přikázána agenda státní zahraniční policie, byly zde soustředěny i záležitosti konfinování i veškeré poštovní policejní služby, to znamená, že se zde otevírala soukromá korespondence k policejním účelům aj. Druhému departementu byla svěřena agenda vnitřní státní policie, třetímu departementu vnitřní agenda bezpečnostní a administrativní policie a organizační, osobní a správní záležitosti podřízených policejních úřadů, čtvrtý departement měl za úkol střežit tisk, pátému departementu náleželo vše, co souviselo s vnitřními záležitostmi četnictva a všech druhů bezpečnostní, hlavně vojenské policejní stráže v hospodářském smyslu, a šestý departement byl justiční. Příslušely mu všechny právní záležitosti, které se vyskytly v policejní sféře, a byly zde také konány přípravy k soudním řízením. Později vzniklý sedmý departement byl určen pro inspekci léčebných a lázeňských míst a pro správu všech věcí, které nepatřily jiným departementům.

Po přeměně v policejní ministerstvo bylo pouze odloučeno četnictvo, které bylo nadále podřízeno ministerstvu vnitra. Policejní ministerstvo bylo nově organizováno a jeho pravomoc byla zejména v důsledku opětovného nastolení ústavního systému podstatně omezena. V březnu 1867 bylo toto ministerstvo zrušeno a řízení vyšší policie bylo přiděleno prezidiu ministerské rady, záhy však znovu přešlo, a to do kompetence nově zřízeného ministerstva zemské obrany a veřejné bezpečnosti a odtud se po několika málo letech vrátilo k ministerstvu vnitra.

Ministerstvo pro zemskou obranu a veřejnou bezpečnost vzniklo nejvyšším rozhodnutím z 10. ledna 1868, č. 11 ř. z., kterým bylo zároveň zrušeno policejní

oddělení při prezidiu ministerské rady. Ministerstvo obstarávalo zpočátku především agendu týkající se vojenství a četnictva v souvislosti s dvojí podřízeností četnictva, jak o ní bude řeč dále. Agenda veřejné bezpečnosti byla však tomuto ministerstvu již v roce 1870 odňata a přidělena zpět ministerstvu vnitra. V souvislosti s tím byl název ministerstva změněn na **ministerstvo zemské obrany.** V oboru jeho působnosti zůstal potom výkon branného zákona ve srozumění s říšským ministerstvem války, zvláště řízení odvodů branců, stanovení územních obvodů odvodních okresů atd. Dále mu příslušelo řízení zemské obrany v administrativních záležitostech, řízení evidence domobrany a práce s tím spojené, řízení záležitostí ubytování vojska, rozhodování o škodách způsobených při vojenských cvičeních a rozhodování v nejvyšší instanci o povinnosti placení vojenské taxy. I nadále mu však zůstalo podřízeno četnictvo po stránce udržování kázně.

Četnictvo, které bylo zřízeno v roce 1849 podle vzoru Lombardie jako zcela nová instituce, vykonávalo v rakouské bezpečnostní službě ve venkovských obcích důležitý úkol. Tento útvar koncipovaný jako elitní sbor vojensky organizovaný, který citelně zatěžoval státní rozpočet, přičemž nálady na jeho ubytování byly vymáhány od obcí, se stal symbolem neoabsolutistického režimu. Četnictvo bylo součástí armády a zejména po vyčlenění policie z pravomoci ministerstva vnitra se stalo zcela nezávislým na politických úřadech. Pod Kempenovým vedením přerostlo z funkce bezpečnostního orgánu do role tajné policie a byl mu výslovně přikázán dozor nad státní civilní správou až do ministerské úrovně. Po Kempenově propuštění a po vyčlenění četnictva z policejního ministerstva se domáhali civilní ministři drastické redukce početního stavu, striktního podřízení četnictva politickým úřadům a jeho zrušení ve městech s vlastní policí. V důsledku tvrdošíjného odporu armády bylo však v červnu 1860 docíleno nejvyšším rozhodnutím pouze kompromisu. Početní stav a okruh působnosti četnictva byly redukovány, byla uskutečněna zásada podřízenosti četnictva úřadům politické správy, četnictvo ale zůstalo vojensky organizováno a v disciplinárním ohledu bylo i nadále součástí armády. Pouze ve městech s vlastní policií bylo podle původního návrhu zrušeno.

Četnictvo tak zůstalo sjednoceným, vojensky organizovaným strážním sborem, zčásti jízdním, který byl zřízen k zachovávání veřejného klidu, pokoje a bezpečnosti a který tvořil část ozbrojené říšské moci a podléhal jurisdikci vojenských soudů. Od zřízení ministerstva zemské obrany v roce 1868 bylo četnictvo podřízeno tomuto ministerstvu, a to v podstatě ve vojenských, hospodářských a administrativních věcech a při kontrole služby. Ve služebních otázkách však četnictvo podléhalo ministerstvu vnitra. Za mimořádných okolností bylo možno vyžádat si k posile i vojenskou asistenci, a to u politických úřadů první stolice.

V souvislosti s dvojí podřízeností četnictva bylo v sídle každého zemského politického úřadu **zemské četnické velitelství,** kterému velel vyšší štábní důstojník. Jemu byli přidáni podle potřeby další důstojníci, účetní důstojníci a poddůstojníci a sluhové. Zemskému četnickému velitelství bylo podřízeno veškeré četnictvo v zemi, které tvořilo vojensky, správně i hospodářsky samostatný sbor. Tento sbor se dělil na oddělení; jedno oddělení zahrnovalo vždy územní obvody několi-

ka okresních hejtmanství a podléhaly mu **četnické stanice.** Jedna četnická stanice byla vždy v sídle okresního hejtmanství a plnila funkci **okresního četnického velitelství,** ostatní četnické stanice byly umístěny ve věších obcích, významných průmyslem nebo jinak. Osazenstvo stanic tvořili dva až šestnáct četníků. Četnické stanice byly podle potřeby nově vytvářeny, rušeny nebo byla měněna jejich sídla. Tato organizace byla vybudována pro udržování vojenské kázně, ve věcech veřejné bezpečnosti však četnictvo podléhalo zemským a okresním politickým úřadům. Politické úřady první stolice používaly četnictva při zajišťování bezpečnosti a veřejného klidu a pořádku na území svého okrsku a četnictvo bylo povinno vykonávat bezpodmínečně rozkazy okresního politického úřadu, kterému bylo podřízeno. Kromě okresního politického úřadu mohly se dovolávat přímo pomoci četnictva i soudy a státní zastupitelství. Se žádostmi o četnickou asistenci mohly vystupovat i jiné civilní nebo vojenské úřady i úřady obecní, ale zpravidla prostřednictvím okresního politického úřadu, přímo jen tehdy, jestliže existovalo nebezpečí z prodlení.

Obor působnosti **policejních úřadů** byl v roce 1850 vytčen tak, že mají pozorováním, represí a prevencí pečovat v mezích zákona o pokoj, řád a bezpečnost. Výkon policie byl obecně věcí politických úřadů, pouze ve větších městech, kde to vyžadovaly zvláštní poměry, existovaly i nadále zvláštní policejní úřady, popřípadě byly zřízeny nové. Více jich bylo v období neoabsolutismu, kdy v Čechách působilo starší policejní ředitelství v Praze s deseti policejními komisariáty a expoziturami v Podmoklech a po dobu lázeňské sezóny v Karlových Varech, Teplicích, Mariánských Lázních a Františkových Lázních. Na Moravě působilo z dřívější doby policejní ředitelství v Brně a policejní komisařství v Olomouci s expoziturou v Luhačovicích, která byla v činnosti rovněž jen v lázeňské sezóně. Ve Slezsku bylo policejní ředitelství v Opavě s expoziturou v Bohumíně.

Po obnovení ústavního života v šedesátých letech přikázaly obecní řády výkon policie rozsáhlou měrou do působnosti obcí a zvláštní policejní úřady státní zůstaly zachovány zcela výjimečně. Policejní ředitelství existovala již jen v Praze a Brně a byl redukován i počet policejních komisařství. Policejní ředitelství byla organizována na osobním principu, v čele stál policejní ředitel, u policejních komisařství policejní komisař. Policejní ředitel byl podřízen zemskému šéfovi, samostatné policejní komisariáty podléhaly příslušnému okresnímu hejtmanovi. Policejnímu ředitelství byl vymezen místní okruh působnosti, tzv. policejní rajón, do něhož spadaly zpravidla kromě dotyčného města i některé sousední obce. Ve skutečnosti se však působnost policejních ředitelství vztahovala v některých speciálních otázkách vždy na celou zemi. Pro výkonnou službu byla policejním úřadům přikázána uniformovaná a civilní bezpečnostní stráž.

Dalším ministerstvem zahrnovaným do politické správy bylo **ministerstvo kultu a vyučování.** O proměnách tohoto ministerstva až do jeho opětovného obnovení v březnu 1867 bylo již pojednáno v předchozí kapitole. Víme tedy, že nejvyšší instance školské správy se konstituovala definitivně až roku 1867.

Tomuto ministerstvu příslušela v oboru správy náboženských kultů úprava jmění duchovních korporací a záležitosti kultu všech vyznání uznaných státem

podle zvláštních zákonů a předpisů. Ministerstvo zprostředkovávalo veškerou správní činnost v otázkách vzájemného poměru náboženských společností, a zvláště katolické církve. Vyslovovalo uznání náboženských společností státem, vykonávalo vrchní řízení správy náboženských fondů, činilo návrhy ve věcech obsazení uprázdněných beneficií v katolické církvi a provádělo výkon zeměpanského patronátního práva. Upravovalo štolu a jiné církevní dávky, kongruu duchovenstva a dotaci úřadů, k nimž přispíval stát nebo veřejný fond atd. Do oboru školských záležitostí patřilo řízení veškeré vyučovací soustavy a všech vyučovacích ústavů a dohled nad celým školstvím s výjimkou těch škol a soukromých i veřejných vyučovacích ústavů, jejichž řízení bylo přiděleno jinému ministerstvu, jako například živnostenského školství, které spravovalo ministerstvo obchodu. Ministerstvo kultu a vyučování rozhodovalo o vhodnosti učebnic a školních čítanek a dohlíželo na ústavy, které mu byly zvlášť podřízeny, tj. na Akademii nauk, Muzeum pro umění a průmysl, ústřední komisi pro výzkum a zachování stavebních a historických památek apod.

V zemích bylo školství řízeno politickými úřady, v roce 1849 byly pověřeny vrchní správou národních a středních škol **zemské školní úřady,** ty však byly silvestrovskými patenty z roku 1851 zrušeny a bylo posíleno centrální řízení. V roce 1855 konkordátem s církví se školství dostalo do područí katolické církve a do jeho řízení zasahovaly církevní úřady. Po přijetí liberálních školských zákonů koncem šedesátých let tento vliv církve ustal a byly vytvořeny speciální školské úřady. Byly to v podstatě zeměpanské správní úřady, částečně však v nich byly zastoupeny i samosprávné živly, a to v takové míře, že v nižších instancích dokonce převládaly.

Ministerstvu kultu a vyučování byly podřízeny **zemské školní rady,** zřizované vždy s působností pro příslušnou zemi. V čele stál místodržitel nebo jeho náměstek jako předseda, dalšími členy byli císařem jmenovaní referenti pro správní a hospodářské záležitosti škol a zemští školní dozorci (inspektoři) a samosprávný prvek představovali členové vysílaní zemským výborem, zemským hlavním městem, náboženskými společnostmi, tj. katolickou a evangelickou církví a židovskou náboženskou obcí, a několika členy byli zastoupeni i učitelé. V devadesátých letech byly zemské školní rady rozděleny na český a německý odbor a záležitosti škol se vyřizovaly vždy v tom odboru, jehož jednací jazyk byl vyučovacím jazykem té které školy. Zemské školní rady měly velmi rozsáhlou působnost. Rozhodovaly v zásadních otázkách národních škol a dohlížely na nižší školské úřady, kterými byly okresní a místní školní rady. Rozsáhle působily v záležitostech středních škol a učitelských ústavů. Vypisovaly konkursy na místa, potvrzovaly ředitele a učitele, činily návrhy na obsazování míst a na povýšení, schvalovaly učební rozvrhy, pomůcky a knihy pro střední a odborné školy a vykonávaly dohled nad soukromými vyučovacími ústavy. Rozhodovaly o odvoláních a stížnostech proti nálezům a nařízením okresních školních rad a byly nejbližší odvolací instancí pro rodiče žáků proti rozhodnutí ředitelství gymnázií a učitelských ústavů. Jako zvláštní státní odborné orgány jednak pro dohled nad středními školami a učitelskými ústavy, jednak pro vrchní dohled nad národním školstvím v zemi byli při zemských školních radách zřízeni **zemští školní inspektoři**.

Zpravidla pro každý politický okres se vytvářela **okresní školní rada,** v národnostně smíšených okresech se zřizovaly rady dvě, podle vyučovacího jazyka, nebo se školy jedné národnosti přikázaly do sousedního okresu. Okresní školní rada sestávala z okresního hejtmana nebo starosty statutárního města jako předsedy, ze zástupců občanů, náboženských společností a učitelů a jejím členem byl i okresní školní inspektor. Do oboru jejich působnosti patřily v zásadě záležitosti národního školství, tj. obecných a měšťanských škol, soukromých vyučovacích ústavů a odborných škol. Okresní školní rada zastupovala zájmy tzv. školního okresu navenek, vedla jednání o úpravě a rozšíření existujících škol a o zřízení škol nových, prozatímně obsahovala uprázdněná učitelská místa apod.

Nejnižším školským úřadem k dohledu nad národním školstvím byly **místní školní rady.** Zřizovaly se v obcích, ve kterých bylo sídlo školy, a tam, kde byly školy české i německé, se vytvářely dvě místní školní rady. Místní školní rada se skládala z předsedy, několika zástupců obce, duchovních správců církví křesťanského vyznání, popřípadě zástupce židovské náboženské obce, a ze zástupců školy. Bděla nad tím, aby byly dodržovány školské zákony a nařízení vyšších školských úřadů a aby bylo podle nich uspořádáno místní školství. Byla usnášejícím se a dozorčím orgánem a výkonným orgánem byl její předseda. Stížnosti proti nálezům a opatřením místní školní rady vyřizovala instanční cestou okresní školní rada.

Památková péče byla zpočátku považována spíš za otázku technickou, nejvyšší rozhodnutí z 31. prosince 1850, kterým byly dány stavitelské památky právně pod ochranu státní správy, ukládalo proto zřízení ústřední komise pro výzkum a zachování stavitelských památek ministerstvu pro obchod, živnosti a veřejné stavby. Toto ministerstvo jmenovalo rovněž **konzervátory** pro jednotlivé země. Teprve počátkem šedesátých let přešla ústřední komise do resortu ministerstva kultu a vyučování a v roce 1873 byla na základě nového statutu přetvořena v **ústřední komisi pro výzkum a udržování uměleckých a historických památek.** Systém konzervátorů jmenovaných již tímto ministerstvem byl zachován.

O složitém vývoji **ministerstva obchodu** do roku 1867 byla již rovněž řeč v předchozí kapitole. Hlavním oborem jeho činnosti se stalo působení v obchodních, živnostenských a průmyslových záležitostech, byly zde však soustředěny i některé agendy, které se teprve později osamostatnily. V obchodních a průmyslových záležitostech vedlo toto ministerstvo předběžná vyjednávání o státních smlouvách, pokud se vztahovaly na obchod, průmysl a plavbu, a dohlíželo na jejich provádění. Spolupůsobilo při úpravě cel, při nejvyšším řízení obchodních a průmyslových záležitostí, při zkoumání a potvrzování stanov spolků k podpoře průmyslu, obchodu a plavby, jakož i živnostenských bank, akciových společností apod., dohlíželo na činnost těchto spolků v národohospodářském ohledu, účastnilo se zřizování a úpravy burz a úvěrních, půjčovních a diskontních ústavů, řídilo obchodní a živnostenské vyučovací ústavy, popřípadě na ně dohlíželo, spravovalo záležitosti vynálezů, ochrany vzorků a známek, mělo dozor nad úpravou měr a vah a nad průmyslovými výstavami, rozhodovalo ve všech administrativních záležitostech týkajících se staveb lodí, plavby na moři, rybolovu, přístavní

služby, námořní a přístavní policie,v nejvyšší instanci rozhodovalo v otázkách říční plavby aj. Ministerstvo rovněž spolupůsobilo s ministerstvem vnitra v živnostenských záležitostech, neboť ministerstvo vnitra bylo až do roku 1905 nejvyšší stolicí v živnostenských záležitostech vůbec, od tohoto roku se však stalo nejvyšší instancí v živnostenských věcech ministerstvo obchodu. Ministerstvo obchodu mělo rovněž důležité statistické funkce: sestavovalo statistiky o poměrech důležitých pro obchod a průmysl, a zvláště mu bylo přikázáno řídit statistiku zahraničního obchodu a statistiku obchodu mezi Předlitavskem a ostatními částmi rakousko-uherského celního území. Tyto úkoly prováděla **statistická služba,** která při něm byla v roce 1872 zřízena. Podle zákona z roku 1898 vedlo ministerstvo obchodu i statistiku pracovních poměrů, pro tuto činnost při něm vznikl **úřad pro statistiku práce.** To se již dostáváme na pole sociální správy, která byla za Rakouska roztříštěna a byla mj. reprezentována **stálým poradním sborem pro otázky práce,** který byl ustaven rovněž v roce 1898 s paritním zastoupením zaměstnanců a zaměstnavatelů. V roce 1900 vznikla při ministerstvu obchodu i **komise pro zábranu úrazů** jako poradní sbor vlády ve všech otázkách ochrany práce. Úřad pro statistiku práce se stal počátkem pozdější **sociálně politické sekce ministerstva obchodu,** která byla zřízena v roce 1908. Již v roce 1883 vznikl při ministerstvu Ústřední živnostenský inspektorát ve Vídni, o němž bude řeč dále. Důležitým oborem činnosti ministerstva obchodu byl rovněž dohled na obchodní a živnostenské komory, kterým ministerstvo dávalo volební řády.

Dalším rozsáhlým oborem činnosti tohoto ministerstva byla **ústřední správa pošt a telegrafů,** protože speciální ministerstvo před rokem 1918 nebylo ustaveno. V ministerstvu obchodu vzniklo oddělení v čele s generálním ředitelem pro poštovní a telegrafní záležitosti.

Až do roku 1896 příslušela ministerstvu obchodu také **ústřední správa železnic,** teprve v tomto roce vzniklo ministerstvo železnic. V osmdesátých letech bylo zřízeno generální ředitelství státních drah a 11 dopravních ředitelství podřízených ministerstvu obchodu. Generální ředitelství bylo výkonným orgánem ministerstva a poradním sborem ministra se stala státní železniční rada. Do pravomoci ministerstva železnic patřilo potom řízení všech železničních záležitostí, zejména správa všech železnic patřících státu, dále dozor na provozování jízdy na státních a soukromých železnicích, řízení stavebních a investičních prací týkající se zřízení nových železničních tratí aj.

Ostatní dopravní záležitosti zůstaly ministerstvu obchodu, při kterém vznikl jako odborný orgán pro záležitosti vnitrozemské plavby živnostenský plavební dozorce.

V oboru ministerstva obchodu působilo obzvláště velké množství speciálních správních orgánů velmi různého charakteru. Byl to důsledek růstu moci buržoazie, která si již v polovině století vynutila zřízení některých svých samosprávných stavovských orgánů; dále to byl výraz nutnosti, aby stát po období hospodářského liberalismu zasahoval do stále nových a nových odvětví veřejného života a odstraňoval živnostenskou svobodu, zavedenou liberálním živnostenským řádem z roku 1859. Rozmach socialistického hnutí vedl potom v osmdesátých letech k taaffovskému sociálnímu zákonodárství.

Nejdůležitějšími ze všech těchto institucí se staly **obchodní a živnostenské komory.** Již nařízení ministerstva obchodu z 15. prosince 1848 obsahovalo zásady pro zřizování těchto komor jako poradních institutů v oboru ministerstva obchodu. Komory měly vzniknout ve všech místech monarchie, kde to vyžadovala obchodní a živnostenská činnost. Na podkladě tohoto nařízení byla však ustavena pouze komora ve Vídni a teprve zákonem z 26. března 1850, č. 122 ř. z. bylo přikázáno zřízení komor v určitých místech a okresech. V Čechách tak vznikly obchodní a živnostenské komory v Praze, Liberci, Chebu, Plzni a Českých Budějovicích (snahy české buržoazie o zřízení obchodní a živnostenské komory v Hradci Králové vyčleněním z komory v Liberci, které se objevovaly od poloviny sedmdesátých let, se neuskutečnily), na Moravě byly komory v Brně a Olomouci a ve Slezsku v Opavě.

Hlavní úkoly komor byly dvojího druhu: komory jako reprezentativní orgány podnikatelských kruhů měly hájit zájmy obchodu, průmyslu a živností a státní správa jich používala k podpoře národního hospodářství. V oboru své všeobecné působnosti vyvíjely potom komory především poradní činnost a v oboru zvláštní působnosti vykonávaly jisté správní funkce. Jako poradní znalecké orgány podávaly dobrozdání o živnostenských a obchodních otázkách a jmenovitě o návrzích zákonů, které se týkaly průmyslu, obchodu a živností, a při zřizování veřejných ústavů, které měly za úkol podporovat obchod a průmysl, i při různých organizačních změnách. Dobrozdání podávaly komory jednak na vyzvání vlády, jednak jim v těchto záležitostech příslušelo samostatné petiční a stěžovací právo. Ve zvláštním oboru působnosti jim byla přikázána evidence statistických dat v otázkách obchodu a živností. Komory byly povinny podávat výroční zprávy o stavu živností a obchodu a každých pět let hlavní zprávy o všech národohospodářských poměrech ve svém územním obvodu. Spolupůsobily také při zkouškách a jmenování obchodních odhadců, při jmenování burzovních radů a přísedících obchodních soudů, vedly rejstříky vzorků a ochranných známek a spravovaly archivy vzorků a známek. Komory měly právo zřizovat odborná učiliště, průmyslová muzea, pořádat odborné přednášky, kursy, výstavy a tržnice, vysílat, popřípadě navrhovat zástupce do různých poradních sborů (do celní rady, živnostenské rady apod.), do zemských komisí pro daň z výdělku aj. Komory těchto práv plně využívaly a zakládaly průmyslová muzea, odborné školy, ústavy pro zvelebování živností, exportní kanceláře aj.

Od vydání únorové ústavy v roce 1861 měly komory i důležitou funkci politickou, která byla zakotvena i v novém zákoně o organizaci obchodních a živnostenských komor z roku 1868. Komory volily poslance do zemských sněmů a říšské rady, jak o tom již byla řeč v kapitole o ústavním vývoji.

Každá komora (tj. orgán, který stál v jejím čele) sestávala z 16–48 tzv. skutečných členů volených všemi obchodníky, živnostníky a průmyslníky v jejich obvodě, pokud tito voliči požívali plných občanských práv a provozovali v komorním obvodu buď samostatně, nebo jako veřejní společníci obchodní nebo živnostenský provoz, ze kterého platili výdělkovou daň v částce, která je opravňovala k volbě. Výši volebního censu stanovil ministr obchodu v dohodě s příslušnou komo-

rou, census však nesměl být vyšší než pro volby do zemského sněmu. Skuteční členové se volili na šest roků, po třech letech však polovina z nich odstupovala a byla nahrazena nově zvolenými členy. V rámci těchto zásad vydával ministr obchodu pro jednotlivé komory podrobné volební řády. I v ostatních záležitostech byly komory podřízeny ministrovi obchodu. Každá komora si volila předsedu (prezidenta) a místopředsedu (viceprezidenta), které potvrzoval ministr obchodu, a k obstarávání konceptních a manipulačních prací byl ustaven tajemník s potřebným personálem. Každá komora se zpravidla rozpadala na dva obory: živnostenský a obchodní, kromě nich mohl být zřízen i horní odbor.

Nucenými svazy živnostníků a obchodníků k zastupování a podpoře společných zájmů určitých živností a obchodních podniků, vesměs na menším teritoriu, se měla stát **živnostenská společenstva,** nazývaná, pokud sdružovala obchodníky, **obchodní grémia.** Jejich konstituování přikazoval živnostenský řád z roku 1859, který byl výsledkem liberalistické koncepce prosazované ministrem Bruckem, a společenstva byla určitým kompromisem a náhradou za zrušené cechy. Proti jejich obligatornímu vytváření se však postavili němečtí liberálové, zejména proto, že jejich členy měli být i průmyslníci (továrníci), a nikoli jen živnostníci, a společenstva byla tak vytvářena jen zcela ojediněle. Teprve tzv. řemeslnická novela živnostenského řádu z roku 1883, která omezovala dosavadní živnostenskou svobodu, znovu přikázala jejich zřizování, tentokrát ale už bez účasti velkých podnikatelů, takže živnostenská společenstva dostala výrazně řemeslnicko-živnostenský ráz. Teprve potom se tyto instituce v plném rozsahu vytvářely. Záležitosti společenstva obstarávala společenstevní hromada, která se skládala z veškerých členů oprávněných k hlasování, dále představenstvo společenstva, které se skládalo ze společenstevního výboru, starosty společenstva a jeho náměstka, dalším orgánem byl starosta společenstva a u větších společenstev zvláštní volení členští důvěrníci. Pomocníci (dělníci) se měli ustavit jako pomocnická hromada a zvolit si starostu, jeho náměstka a pomocnický výbor. Společenstva určitého území (okresu, komorního obvodu nebo země) se mohla seskupit v jednotu živnostenských společenstev, a to buď podle místní příslušnosti v teritoriální jednotu, nebo podle oborové příslušnosti v oborovou jednotu. Tvoření jednot bylo zásadně dobrovolné, pouze výjimečně mohly politické úřady nařídit povinné vytvoření nebo setrvání jednoty. Jednotu zastupovala hromada, výbor a starosta. Úkolem živnostenských společenstev byla podpora humanitních, hospodářských a vzdělávacích zájmů členstva zprostředkováním práce, zaváděním společné strojní výroby, vypracováváním kolektivních smluv, podporováním a zřizováním živnostenských škol, pořádáním odborných kursů, výstavek apod., dále péče o výchovu živnostenského dorostu a spoluúčast při správě živnostenských věcí podáváním dobrozdání, osvědčováním určitých skutečností atd.

Vzrůstající konkurence velkovýroby vedla ke zřízení zvláštních institucí k podpoře drobného a středního živnostenského podnikání. Jako poradní orgán ministra obchodu vznikla **živnostenská rada** s úkolem podávat dobrozdání v otázkách podpory živností, zejména zaváděním pracovních pomůcek a pracovních metod, v otázkách živnostenských asociací a živnostenského úvěru apod. Živnostenské

rady s podobnými úkoly se utvořily i v jednotlivých zemích a jejich orgány se staly **ústavy pro zvelebování živností.**

Institucí **sociální správy**, zařazenou však do působnosti ministerstva obchodu, se stala živnostenská inspekce. I když její úkoly byly poněkud širší, bude o ní pojednáno na závěr v souvislosti s ostatními sociálními institucemi.

O starším vývoji **ministerstva orby,** nazývaném však již rovněž **ministerstvem zemědělství,** bylo pojednáno v předchozí kapitole. Toto ministerstvo bylo definitivně zřízeno v roce 1868 a převzalo zemědělské agendy od ministerstva obchodu a národního hospodářství a horní záležitosti od ministerstva financí.

Ministerstvu orby tak náležela vrchní správa všech zemědělských záležitostí a jejich různých odvětví jako polního hospodářství, lesnictví, vinařství, ovocnářství, hedvábnictví, chovu dobytka a včelařství. Patřilo mu vrchní řízení zemědělského, lesního a horního školství, vrchní správa zemědělského úvěru, pojištění a zemědělského spolčování a od roku 1872 i vrchní správa státních lesů, statků a dolů a správa statků náboženských a studijních fondů. Z vojenského hlediska byla důležitým úkolem správa státních hřebčinců. Ministerstvu patřilo také jednání při scelování a rozdělování pozemků, záležitosti vztahující se k ochraně polí, honitby a rybářství apod. V nejvyšší instanci řídilo ministerstvo i vodní záležitosti, přehrazování horských bystřin, meliorační věci apod. Ministerstvo orby bylo i nejvyšší instancí báňské správy, avšak jen do roku 1908, kdy tuto správu převzalo nově zřízené ministerstvo veřejných prací.

Odbornými poradními orgány v zemědělských otázkách se staly v zemích **zemědělské rady,** které byly nástupkyněmi hospodářských společností, založených na konci tereziánského období.

Když v době pronásledování českého národního hnutí rozpustil místodržitel v Praze c. k. Vlastenecko-hospodářskou společnost, byla zřízena v roce 1873 vládním oktrojem zemědělská rada pro království České. Na Moravě vznikla zemědělská rada podstatně později. Českému národnímu hnutí se zde nepodařilo ovládnout starou Hospodářskou společnost, která byla stále v německých rukou, a vytvoření zemědělské rady pro markrabství Moravské zde bylo docíleno teprve v roce 1897.

Úkolem zemědělských rad bylo hájit, zvelebovat a zastupovat zájmy zemědělství v zemi, čítaje v to i zemědělský průmysl. V těchto otázkách podávala zemědělská rada dobrozdání a samostatné návrhy vládě nebo zemskému zastupitelstvu, podporovala vládu i zemské zastupitelstvo při všech opatřeních podnikaných ve prospěch zemědělství, podporovala činnost zemědělských a hospodářských spolků, které se v zemi vytvářely a které byly jejími orgány spravovala záležitosti hospodářských učilišť a různé ústavy sloužící zemědělství, jako byl například rolnicko-lučební výzkumný ústav, kontrolní semenářské stanice apod.

Česká zemědělská rada byla od roku 1891 (a později i moravská) rozdělena na český a německý odbor a kromě nich existoval ústřední sbor pro společné záležitosti. K nim náleželo především zastupování zemědělské rady navenek, správa pokladny, zprostředkování styku s ministerstvem orby a zemským výborem i mezi oběma odbory navzájem. Všechny ostatní záležitosti spravovaly jednotlivé odbo-

ry, jejichž působnost byla rozvržena mezi shromáždění delegátů a výbor odboru. Jednotlivé delegáty volily příslušné hospodářské spolky v zemi. Česká zemědělská rada se původně skládala z předsedy a místopředsedy, kteří byli jmenováni císařem, z referenta, kterému byly u místodržitelství přikázány zemědělské záležitosti, z jednoho přísedícího zemského výboru, z lesního inspektora, ze zemského zvěrolékaře, z představeného pro polní a lesní statistiku a ze 12 znalců, z nichž polovinu jmenovalo ministerstvo orby a druhou polovinu zemský výbor. Teprve v pozdějších letech k nim přibyli i zástupci volení hospodářskými spolky v zemi.

Prozatímní organizace báňské správy se uskutečnila v roce 1850 a jejími orgány se stala **prozatímní báňská hejtmanství** v Jáchymově, Stříbře, Příbrami, Kutné Hoře a Brně.

Horní zákon z roku 1854, který uvolňoval kapitalistické poměry i v horním podnikání, přivodil v této organizaci změnu a v báňské správě byla zavedena trojinstančnost. První instancí se stala **báňská hejtmanství** nebo **exponovaná báňská komisařství**, druhou instancí **vrchní báňské úřady** pro jednu nebo více korunních zemí – vrchní báňské úřady však nebyly z úsporných důvodů uvedeny v život a jejich funkce se ujaly zemské politické úřady – a třetí instancí v této době, kdy ministerstvo zemědělství neexistovalo, bylo **ministerstvo financí.** Báňské úřady měly ve funkci orgánů důlního dozoru kontrolovat čas od času důlní závody, revidovat jejich plány a mapy a podle nich opravovat revírní mapy, pečovat o plnění horního zákona a případná provinění proti němu i trestat.

Již v roce 1871 byla však s působností od roku 1872 uzákoněna definitivní organizace báňské správy. První instancí ve všech záležitostech, které patřily báňským úřadům a nebyly přikázány báňským hejtmanství nebo vyhrazeny ministerstvu orby, se staly **revírní báňské úřady,** zřízené podle osobního principu. V Čechách jich vzniklo 11 a na Moravě dva. Nad nimi stála **báňská hejtmanství** v čele s báňskými hejtmany, které jmenoval panovník. V Praze bylo vytvořeno báňské hejtmanství s působností pro Čechy, Morava a Slezsko ale náležely do působnosti báňského hejtmanství ve Vídni. Báňská hejtmanství rozhodovala kolegiálně, většinou hlasů. Podléhala **ministerstvu orby,** které se stalo opět nejvyšším montánním úřadem a také nejvyšším odvolacím úřadem ve sporných montánních záležitostech. Jakkoli bylo ministerstvo organizováno podle osobního principu, při rozhodování v horních záležitostech byl ministr orby vázán míněním svého kolegia.

Báňským úřadům příslušel vrchní dohled na dolování. Měly dohlížet na plnění povinností, které provozovatelům hornictví ukládal horní zákon; byly zejména povinny přezkoumávat časem všechny doly svého obvodu, nahlížet do provozovacích map a plánů, vydávat různá nařízení nutná k dodržování horního zákona aj. V případě nebezpečí a důlních nehod konaly místní pátrán, a nestačila-li opatření učiněná ředitelstvím podniku, vydávaly a vykonávaly potřebná nařízení. Při nedodržování předpisů byly báňské úřady oprávněny ukládat přiměřené peněžní pokuty. Jestliže ohrožovala neschopnost vedoucího pracovníka v dolech bezpečnost nebo další provoz, měly báňské úřady právo zjednat „řidiče díla". V případě nutnosti se mohly obrátit na politický úřad, aby užil donucovacích opatření k provedení jejich nařízení.

Báňská hejtmanství povolovala v první stolici zřizování horních revírů, propůjčovala důlní míry, rozhodovala o objemu a výkonu práv spojených s propůjčováním hor, povolovala knihovní dělení horního vlastnictví, povolovala zrušení těžířstev, spojení několika bratrských pokladen a schvalovala jejich stanovy, vynášela trestní nálezy o přestupcích horního zákona, rozhodovala o všech sporných záležitostech, pokud nepatřily před soudy, aj. Vedle toho měla báňská hejtmanství dozor a disciplinární moc nad revírními úředníky.

K zostření horně policejního dozoru na dolování došlo od roku 1895, zejména v souvislosti s řadou neštěstí na dolech v předchozích letech. Stav odborného personálu u báňských úřadů byl rozšířen a revírní úředníci měli napříště věnovat zvýšenou pozornost péči o bezpečnost práce na dolech, kontrolovat je častěji než dříve a vést o výsledcích své činnosti obchůzkovou knihu se zvláštním oddělením pro každý důl. Báňská hejtmanství kontrolovala v tomto směru revírní báňské úřady. Byl zde stanoven úředník, který se přesvědčoval přímo na dolech, zda jsou bezpečnostní opatření dodržována a zda revírní báňské úřady řádně kontrolují dodržování horně policejních předpisů na dolech. Kromě toho vzniklo v roce 1910 při ministerstvu veřejných prací samostatné **oddělení báňské inspekce,** které nezávisle na činnosti revírních báňských úřadů a báňských hejtmanství kontrolovalo bezpečnostní zařízení na dolech.

Ministerstvo veřejných prací bylo zřízeno, popřípadě obnoveno (stejnojmenné ministerstvo vzniklo již v roce 1848, po velmi krátkém čase bylo však zrušeno) v roce 1908. Sociální demokracie požadovala vytvoření ministerstva práce, tj. ústředního úřadu pro sociální politiku. Kolem této otázky se rozvinula velmi rozsáhlá diskuse a do zřízení ministerstva se vkládaly značné naděje. Očekávání se však nesplnilo a ministerstvo veřejných prací se nestalo orgánem sociální politiky, nýbrž ústředním úřadem pro ryze technické agendy. Byly mu vyhrazeny stavební záležitosti, věci vodních, silničních a mostních staveb a bylo mu rovněž podřízeno veškeré hornictví i všechny střední i vysoké ústavy tohoto oboru. Příslušel mu také dozor nad živnostenským a průmyslovým školstvím, dozor nad patentním a cejchovním úřadem a podpora zvelebování živností a cestovního ruchu, jehož národohospodářský význam se začal zvyšovat. Tyto záležitosti byly většinou vyňaty z působnosti ministerstva obchodu a ministerstva vnitra, popřípadě ministerstva orby jako v případě správy báňské.

Ústřední orgán pro **sociální správu** vznikl pak těsně před rozpadem habsburské monarchie. Do té doby byly sociální záležitosti rozděleny mezi několik ministerstev, zejména mezi ministerstvo vnitra, ministerstvo obchodu, ministerstvo orby a ministerstvo veřejných prací.

První institucí sociální správy, o které jsme se již zmínili, se stala **živnostenská inspekce.** Byla zřízena zákonem ze 17. června 1883, č. 117 ř. z. jako jedna z prvních reforem Taaffovy vlády. Jako ústřední dohlédací orgán s potřebným pomocným personálem vznikl **Ústřední živnostenský inspektorát ve Vídni,** který byl živnostensko-technickým orgánem ministerstva obchodu. Podléhala mu síť **živnostenských inspektorů** (dozorců), jmenovaných ministrem obchodu po dohodě s ministrem vnitra. Inspektoři byli současně podřízeni zemskému politickému úřadu,

ve kterém byl jejich inspekční obvod. V českých zemích byli původně čtyři, do roku 1911 však jejich počet vzrostl na 19. Kromě nich mohl ministr obchodu ustanovit zvláštní inspektory pro jednotlivá průmyslová odvětví nebo pro stavebnictví. Úkolem inspektorů bylo dohlížet na živnostenské poměry a dbát, aby mezi zaměstnavateli a dělníky byly řádně dodržovány zákonné předpisy. Dozírali zejména na zachování předpisů o opatřeních na ochranu zdraví a života dělníků v živnostenských provozovnách a továrnách i v dělnických bytech, pokud je zaměstnavatel dělníkům poskytoval. Měli dohlížet na to, jakým způsobem zaměstnavatel dělníky využívá, zda se dodržují předpisy o délce pracovní doby, o pracovních přestávkách, o vedení seznamů dělníků, zda v továrnách existují pracovní řády, zda jsou respektovány předpisy o vyplácení dělnických mezd a dělnických výkazech, zákony o živnostenském vzdělávání mladistvých pomocníků, o přesčasové práci, zda je respektován zákaz zaměstnávat děti a zákaz noční práce žen a mladistvých dělníků, předpisy o dodržování nedělního klidu atd. Inspektor měl přístup do všech pracovních místností, byl oprávněn vyslechnout stížnosti dělníků i beze svědků, nahlížet do schvalovacích plánů provozoven aj., měl povinnost požadovat na zaměstnavateli odstranění zjištěných závad a nedostatků a v případě neuposlechnutí oznamovat zaměstnavatele živnostenskému úřadu, který vedl další řízení. Zásadní nedostatek této instituce spočíval v tom, že živnostenská inspekce byla kontrolním, informujícím a poradním orgánem příslušných živnostenských úřadů a neměla vlastní výkonnou moc, takže její autorita byla poměrně malá.

Institucí, jejíž základy byly položeny koncem osmdesátých let rovněž sociálně reformní činností Taaffovy vlády jako ústupek dělnickému hnutí, se stalo **dělnické sociální pojištění.** To patřilo v nejvyšší instanci do oboru působnosti ministerstva vnitra. Zákon č. 1/1888 ř. z. zavedl nucené pojišťování dělníků proti úrazu a zákon č. 33/1888 ř. z. povinné nemocenské pojištění dělnictva.

Určité zabezpečení dělníků v případě nemoci přinášel už živnostenský řád z roku 1859. Zaměstnavatelé byli podle něho povinni zřizovat výpomocné pokladnice, na jejich správu však dělníci měli buď malý, nebo vůbec žádný vliv a kromě toho liknavostí úřadů se stalo, že tyto pokladny nebyly ve všech továrnách zřízeny.

Úrazové pojištění podle zákona z roku 1888 se vztahovalo jen na dělníky na některých nebezpečnějších pracovištích, zejména pokud se na nich používalo strojů. K zabezpečení tohoto pojištění vznikly úrazové pojišťovny v Praze a Brně. Nebyly to státní ústavy, nýbrž samosprávné korporace, jejichž stanovy schvalovalo ministerstvo vnitra. Pro záležitosti úrazového pojištění byl při tomto ministerstvu zřízen poradní sbor.

Nemocenské pojištění se týkalo všech dělníků, na které se vztahovalo úrazové pojištění, a kromě toho i ostatních kategorií. Zahrnovalo tak mnohem více osob, i když ne všechny, které byly v námezdním poměru, neboť z něho bylo zejména vyloučeno zemědělské a lesní dělnictvo a domácké dělnictvo. Nemocenské pojištění se tak v podstatě vztahovalo na průmyslový proletariát. Toto pojištění zajišťovaly nemocenské pokladny, a to zejména okresní, které se vztahovaly na obvod

soudního okresu, ale také závodní, jestliže bylo v závodě zaměstnáno aspoň sto osob spadajících pod pojišťovací povinnost, stavební pro provádění dočasných větších staveb a společenstevní, vytvářené při živnostenských společenstvech a těžířstvech.

Rovněž všechny nemocenské pokladny byly samosprávnými korporacemi, podléhaly však rozsáhlému státnímu dozoru a zemské politické úřady je mohly za určitých okolností i rozpustit. Výkonem státního dozoru byly pověřeny politické úřady první stolice a v nejvyšší instanci ministerstvo vnitra. Pokladnu spravovalo představenstvo, které volili členové, a byli v něm zastoupeni zaměstnanci a zaměstnavatelé, počet jejich zástupců však nesměl přesahovat třetinu všech členů představenstva. Ve prospěch zaměstnavatelů bylo při projednávání některých věcí zavedeno kuriátní vótum, takže například při jednání o zvýšení příspěvků nebo v některých jiných otázkách, na nichž byli zaměstnavatelé zvýšenou měrou zainteresováni, je nemohli zástupci dělnictva přehlasovat.

Zákony o úrazovém a nemocenském pojištění dělnictva byla vlastně rozsáhlejší sociálně reformní činnost ukončena a **zákon o hornickém pojištění** z roku 1889 obsahoval již velmi nedokonalá ustanovení. Toto pojištění mělo starší tradici a podle horního zákona z roku 1854 byli horní podnikatelé povinni zřídit bratrskou pokladnu pro poskytování podpor v případě nemoci, invalidity a smrti, tj. pro vdovské a sirotčí podpory.

Přes snahu sociální demokracie i části dělnictva nebyl již přijat zákon o starobním a invalidním pojištění dělnictva a s účinností od 1. ledna 1909 bylo zavedeno pouze **penzijní pojištění soukromých zaměstnanců** ve vyšších službách. Toto pojištění v jednotlivých zemích zabezpečovaly penzijní ústavy.

Ostatní úkoly sociální péče byly vesměs ponechávány územní samosprávě, která vytvářela pro snížení následků nezaměstnanosti jednak tzv. okresní stravovny nebo stravovací stanice, jednak zprostředkovatelny práce aj.

BIBLIOGRAFICKÁ PŘÍLOHA

Pro politickou správu byla vydávána MAYRHOFEROVA příručka (1. vyd. vyšlo ve Vídni roce 1856 v jednom svazku, 5., rozšíř. a vylepš. vyd. ERNST MAYRHOFER - ANTON PACE, *Handbuch für den politischen Verwaltungsdienst* v letech 1895–1906 v deseti svazcích), dále to byl JOSEF ULBRICH, *Handbuch der österreichischen politischen Verwaltung* 1–2, Wien 1888–1890, s dodatky z roku 1892.

Z učebnic správního práva si uchovala význam učebnice JIŘÍHO PRAŽÁKA, *Rakouské právo správní, 1, Všeobecná část práva správního, 2. Nástin zvláštní části práva správního*, Praha 1905–1906. Dále JOSEF ULBRICH, *Grundzüge des österreichischen Verwaltungsrechtes,* Prag - Leipzig 1884; TÝŽ, *Lehrbuch des österreichischen Verwaltungsrechtes,* Wien 1904; též kolektivní dílo *Správa mocnářství rakousko-uherského,* Praha 1907 (in: Česká politika, II/2); OSKAR LEHNER, *Österreichische Verfassungs- und Vervaltungsgeschichte mit Grundzügen der Wirtschafts- und Sozialgeschichte*, Linz 1992; W. BRAUNEDER, *Österreichische Verwaltungsgeschichte*, 5, durchges. u. org. Auflage, Wien 1989; HANS PETER HYE, *Das politische System in der Habsburgermonarchie*, Praha 1997.

Literatury k centrálním institucím i k některým odvětvím politické správy není příliš mnoho. K ministerstvům je to KAREL KAZBUDNA, *Organisace a archiv nejvyššího policejního úřadu a ministerstva policie (1852–1867)*, ČAŠ 1, 1923, s. 13–50; VÁCLAV ČERNÝ, *První ministerstvo zemědělství v Rakousku (1848–1853)*, SČAZ 4, oddíl A, 1929, seš. 1, s. 119–192 (též jako zvl. otisk); JAROSLAV HONC, *Vídeňské ministerstvo zemědělství 1868–1918. Inventář*, Praha 1959; OTTO GUGLIA, *Das Ministerium für Landescultur und Bergwesen 1848–1853*, in: Festschrift für Heinrich Kunnert, Eisenstadt 1969, s. 54–73; *100 Jahre Landwirtschaftsministerium. Eine Festschrift des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft*, Wien 1967; *100 Jahre Unterrichtsministerium*, Festschrift des Bundesministeriums für Unterricht in Wien, Wien 1948; WALTER GOLDINGER, *Geschichte der Organisation des Handelsministeriums*, in: 100 Jahre im Dienste der Wirtschaft, 1, Wien 1961, s. 312n., *Vídeňské ministerstvo obchodu 1888–1918. Inventář*, Praha 1958; k četnictvu srov. oslavnou oficiální jubilejní publikace FRANZ NEUBAER, *Die Gendarmerie in Österreich 1849–1924*, Wien 1925. Též PAVEL MATES, *Kapitoly z historie veřejné správy v letech 1848–1989*, Praha 1996.

Rakouský parlamentarismus a česká účast na něm se stala předmětem zájmu české historiografie až v posledních letech. Z literatury na toto téma uveďme několik titulů jako například *Kroměřížský sněm 1848–1849 a tradice parlamentarismu ve střední Evropě. Sborník příspěvků*, Kroměříž 1998; MARTIN KUČERA, *Příspěvek k výkladu účasti Josefa Pekaře na přípravě reformy říšské ústavy v létě 1917*, Sborník k dějinám 19. a 20. století 11, 1989, s. 163–183; LENKA BOBKOVÁ - JIŘÍ ŠOUŠA, *Parlament, kolbiště národů a národností (Z rakouského parlamentu 1861–1914)*, Praha 1992; MARIE NEUDORFLOVÁ, *České zkušenosti s parlamentem v Rakousku (před rokem 1914)*, in: Dějiny a jejich přítomnost, Praha 1996, s. 25–54; HANNELOHE BURGER, *Sprachenrecht und Sprachgerechtigkeit 1867–1918*, Wien 1995; ALEXANDRA ŠPIRITOVÁ, *České kluby členů poslanecké sněmovny říšské rady v letech 1879–1918*, Paginae historiae, 1992, s. 170–189; PAVEL CIBULKA, *K vývoji předlitavského politického systému v letech 1849–1918*, SHS 21, 1995, s. 129–164; TÝŽ, *Český Klub na říšské radě (1879–1882)*, ČČH 92, 1994, s. 45–62; MILAN HLAVAČKA, *České státní právo v historické retrospektivě*, Historický obzor 4, 1993, s. 111–116.

Politickými úřady s všeobecnou působností a jejich územními obvody se zabýval FRANTIŠEK ROUBÍK, *Ke vzniku správního rozdělení Čech z roku 1860*, Praha 1938; TÝŽ, *Vývoj správního rozdělení Čech v letech 1850–1868*, Praha 1939; EVA DRAŠAROVÁ, *České místodržitelství (vznik, postavení a organizace centrálního politického úřadu v Čechách 1848–1855)*, SAP 39, 1989, s. 97–219; RUDOLF SANDER, *České zemské gubernium a církevní záležitosti v době josefinské*, SAP 45, 1995, s. 7–130; ALEŠ VYSKOČIL, *Okresní hejtmanství v Hodoníně v prvních letech 20. století - počátek úřednické kariéry Jana Černého*, JM 38, sv. 41, 2002, s. 97–108; TÝŽ, *Disciplina i revolta aneb Žákovská a studentská léta v životě Jana Černého*, Slovácko 43, s. 177–196;.

O rakouské byrokracie jakožto sociálním stavu PAVLA VOŠAHLÍKOVÁ, *Z moci úřední. Rakouskouherští úředníci za vlády Františka Josefa I.*, ČČH 92, 1994, s. 460–476; TÁŽ, *Vliv úřednictva na životní styl české společnosti v 2. polovině 19. století*, in: Studie k sociálním dějinám 19. století, Opava 1997, s. 65–77; JANA MACHAČOVÁ, *Úředníci v 19. století jako sociální skupina středních vrstev*, Slezský sborník 99, 2001, s. 182–190; MARIE MACKOVÁ, *Okresní hejtman aneb o postavení státního úředníka v regionu na přelomu 19. a 20. století*, in: Ústřední moc a regionální samospráva, Brno 1994, s. 357–360. TÁŽ, *Úřednictvo venkovských okresů v Čechách (1850–1914) (Se zřetelem k okresům východních Čech)*, Vlastivědný sborník Ústí nad Orlicí, Supplementum č. 4, Ústí nad Labem 2001.

Poměrně hojná literatura existuje k zemědělské správě: JIŘÍ ŠOUŠA, *Vznik České zemědělské rady*, SH 27, 1980, s. 45–89; TÝŽ, *Česká zemědělská rada (1873–1890)*, SH, 26, 1979, s. 173–227; TÝŽ, *Česká zemědělská rada, její kancelář a způsob spisové služby 1873–190*, in: Z pomoc-

ných věd historických, 4, Praha 1980, s. 83–96; TÝŽ, *K problematice vývoje zemědělské správy v Čechách na počátku 70. let 19. století*, VPZM 23, 1983, s. 251–272; TÝŽ, *Z novodobé diplomatiky Kanceláře České zemědělské rady 1891–1918*, in: Z pomocných věd historických, 5, Praha 1984, s. 29–71; TÝŽ, *K vývoji českého zemědělství na rozhraní 19.–20. století. (Česká zemědělská rada 1891–1914)*, Praha 1986; JOSEF GÖRNER, *Česká zemědělská rada*, SAP 7, 1957, s. 186–212; LUDMILA MRÁZKOVÁ – LUDMILA DĚDKOVÁ, *Česká zemědělská rada, 1873–1942. Inventář*, Praha 1961. Přehled podává ANTONÍN VERBÍK, *Zemědělské instituce v letech 1848–1900 v českých zemích*, VPZM 18, 1978, s. 143–162. Přehledně srov. též LEO R. v. HERZ, *Geschichte der agrarischen Verwaltung 1848–1898*, in: Geschichte der österreichischen Land- und Forstwirtschaft und ihrer Industrien 1848–1898, I. Bd., 1. Hälfte, Wien 1899, s. 537–578.

K báňské správě srov. LUDMILA KUBÁTOVÁ – V. PICKOVÁ, *Vídeňské ministerstvo orby ve Státním ústředním archivu. (Rozbor montánních spisů)*, SAP 5, 1955, s. 33–50; STANISLAV DRKAL – BLANKA PITRONOVÁ, *Vývoj báňské správy na Moravě a ve Slezsku v letech 1850–1948*, SISb 62, 1964, s. 145–163; MIROSLAV TRANTÍREK, *Báňské úřady pro Moravu a Slezsko 1850–1954*, in: TÝŽ, Revírní báňský úřad v Brně, Inventář, Brno 1963, s. 1–86. Nejnověji LUDMILA KUBÁTOVÁ, *Vývoj báňské inspekce do r. 1945*, in: Studie z dějin hornictví 15, 1984, s. 57–69.

Ke správě průmyslu, obchodu a živností existují vesměs jen starší práce. Do značné míry jsou zpracovány dějiny jednotlivých obchodních a živnostenských komor, obecněji srov. JOSEF GRUBER, *O komorách obchodních a živnostenských*, Praha 1904; VILÉM POVONDRA, *Instituce obchodních a živnostenských komor*, Brno 1904; dále JOSEF DVOŘÁK, *Vývoj organisace a kompetence zemské rady živnostenské pro Čechy*, Praha 1926; aj. Též FRANZ GEISSLER, *Die Entstehung und Entwicklungsgang der Handelskammern in Österreich*, in: Hundert Jahre österreichischer Wirtschaftsentwicklung, Wien 1949, s. 21–126. Též TOMÁŠ JIRÁNEK, *Projevy hospodářského nacionalismu v obchodních a živnostenských komorách v českých zemích 1850–1918*, Pardubice 2004.

Ke správě železnic srov. ALFRED BUSCHMAN, *Geschichte der Verwaltung der österreichischen Eisenbahnen*, in: Geschichte der Eisenbahnen der oesterreichisch-ungarischen Monarchie, 4, Wien 1899, s. 113–299.

Vývoji poštovnictví a poštovní správy, sahajících svými kořeny hluboko do pozdního feudalismu, se věnovalo množství prací jako například: W. BEHRINGER, *Thurn und Taxis. Die Geschichte ihrer Post und ihren Unternehmen*, München 1990; E. LEBERT, *Aus der österreichischen Postgeschichte*, Wien 1995; JAN HÁJEK – MILOSLAV KRIEGER, *Merkantilismus a vývoj poštovní organizace v Čechách*, Sborník Poštovního muzea 1987; ALEXANDRA ŠPIRITOVÁ, *Vrchní poštovská správa v Čechách do roku 1850*, Sborník Poštovského muzea 1988, s. 114–130; TÁŽ, *Počátky vývoje organizace státní správy telegrafu v českých zemích*, Sborník Poštovního muzea 1987; TÁŽ, *Písemné prameny k dějinám poštovnictví*, Sborník Poštovního muzea 1981, s. 146–170; TÁŽ, *Pražské poštovní ředitelství a ústřední vídeňská poštovní správa v letech 1850–1883*, Sborník Poštovního muzea 1991, s. 16–32; MILOSLAV MARTÍNEK, *Pošty a jejich úředníci v Čechách na přelomu 19. a 20. století (1850–1914)*, Sborník Poštovního muzea 2, 1980, s. 129–143; JAN HÁJEK, *Předlitavská Poštovní spořitelna, málo známý peněžní ústav*, in: Peníze v proměnách času, Ostrava 1998.

Poměrně značné množství prací se zabývá sociální správou. Srov. JAN JANÁK, *Příčiny vzniku předlitavské sociální správy*, Brno 1970; KURT EBERT, *Die Anfänge der modernen Sozialpolitik in Österreich. Die Taaffesche Sozialgesetzgebung für die Arbeiter im Rahmen der Gewerbeordnungsreform (1879–1885)*, Wien 1975; též starší práce LUDWIGA BRAUGELA *Soziale Gesetzgebung in Österreich 1848–1918*, Wien 1919. Dále JAROSLAV HOUSER, *Vývoj hornického pojištění*, Praha 1960; ZDENĚK DEYL, *Z historie přípravy a vzniku zákona o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invali-*

dity a stáří, ČSČH 21, 1973, s. 527–552; OTTO URBAN, *Zprávy živnostenských inspektorů jako pramen hospodářských a sociálních dějin,* in: K českým hospodářským dějinám 19. a 20. století, Praha 1979, s. 63–128; JAN JANÁK, *Národní strana a sociální otázka na moravském zemském sněmu v 60.–70. letech 19. století,* in: Sborník k nedožitým padesátinám PhDr. Jiřího Radimského, Brno 1969, s. 276–307; TÝŽ, *Rakouský protitulácký zákon z roku 1873 jako pokus o řešení společenských důsledků průmyslové revoluce,* SPFFBU, C 16, 1969, s. 73–102; TÝŽ, *Z počátků moravského sociálního zákonodárství. (Vznik instituce stravovacích stanic a jejich frekvence na jižní Moravě),* ČMM 88, 1969, s. 50–72; TÝŽ, *Výpomocné pokladny pro dělnictvo na Moravě v 50.–70. letech 19. století. (K předhistorii sociálního pojištění),* SPFFBU, C 20, 1973, s. 61–101; TÝŽ, *Snahy o zavedení veřejnoprávního zprostředkování práce na Moravě a ve Slezsku před rokem 1918,* SPFFBU, C 44, 1997, s. 93–116. Výborný přehled podávají dvě studie MILOSLAVA MARTÍNKA: *Přehled vývoje sociálního zákonodárství v českých zemích v letech 1879–1918,* in: Sborník k dějinám 19. a 20. století 3, s. 13–44, a *Přehled vývoje rakouského zákonodárství v oblasti chudinství, zdravotnictví a sociální správy,* tamtéž 4, 1977, s. 63–85. K dalším odvětvím sociální péče srov. JAROSLAV KALLAB, *Historický vývoj sociální péče o mládež,* Brno 1923. Ke zdravotnictví LUDMILA HLAVÁČKOVÁ, *Snahy o vytvoření sítě obecních (obvodních) a okresních lékařů v Čechách v letech 1856–1859,* AČ 21, 1971, s. 198–213, nejnovější syntézu představuje kompendium LUDMILA HLAVÁČKOVÁ – PETR SVOBODNÝ, *Dějiny lékařství v českých zemích,* Praha 2003, kde též údaje o zdravotním zákonodárství a organizace lékařské péče.

Organizaci vědy věnovala literatura jen malou pozornost. Srov. JANA MANDLEROVÁ, *Ke vzniku a činnosti Národohospodářského ústavu při České akademii císaře Františka Josefa pro vědy, slovesnost a umění v letech 1907–1914,* SH 20, 1973, s. 107–142. K ochraně památek srov. VRATISLAV NEJEDLÝ, *K organizaci památkové péče na Moravě v letech 1850–1918,* in: Uměleckohistorický sborník, Brno 1985, s. 51–66.

K nejvyšší správě školství srov. THEOPHILA WASSILKO, *Der Unterrichtsrat. (Ein vergessener Zwischenakt aus der Geschichte des österreichischen Unterrichtswesens),* MÖStA 6, 1953, s. 312–326.

Sociální správou se nověji zabývala JAROSLAVA HOFFMANNOVÁ, *K vývoji sociální péče o děti a mládež v Čechách,* SAP 32, 1982, s. 419–445. Problematiku policie a četnictva nejnověji zpracovali PAVEL MACEK – LUBOMÍR UHLÍŘ: *Dějiny policie a četnictva I. Habsburská monarchie (1526–1918),* Praha 1997.

14.

Územní samospráva

SAMOSPRÁVA BYLA V ČESKÝCH ZEMÍCH v podstatě novou institucí. Zavedení ústavnosti v roce 1848 znamenalo úplnou přestavbu politické správy a v souvislosti se zrušením poddanství bylo třeba rozhodnout, na které úřady přenést správu vykonávanou do té doby patrimonii. Nejjednodušším řešením bylo, aby veškerá politická správa v zemi, a tedy i správa vykonávaná do revoluce patrimoniálními úřady, byla svěřena státním politickým úřadům. Vrchnostenská správa však byla velmi rozsáhlá, a bylo by proto třeba zřídit velké množství státních úřadů první stolice, s čímž by byly spojeny značné finanční náklady. Jako východisko se objevila myšlenka, aby některé úkoly politické správy byly svěřeny **samému občanstvu**, které by bylo za tímto účelem organizováno vertikálně i horizontálně jako **veřejné korporace**. Toto pojetí samosprávy bylo výhodné i pro samotnou buržoazii, která si tak zajišťovala podíl na vedení správy alespoň tam, kde to její zájmy nejvíce vyžadovaly, tj. nejdříve v obcích a později i v okresech a částečně i v zemích. Zavedení takto pojaté samosprávy usnadňovala skutečnost, že bylo možno navázat na dosavadní vývoj, totiž na jednotlivé korunní země. Země byly odedávna stavovskými korporacemi, které vykonávaly vedle zákonodárné moci i část veřejné správy prostřednictvím zemských sněmů a stavovských zemských výborů. Nyní měla zůstat zemím nejen zákonodárná kompetence, nýbrž i značně rozšířená kompetence správní a měly si spravovat své věci samy volenými orgány. Myšlenka samosprávy provedená na úrovni zemí se rozšířila i směrem dolů a v jednotlivých zemích byly vytvořeny mimo zemská zastupitelstva i nižší samosprávné svazy, totiž obce, okresy a kraje, jimž byla svěřena část veřejné správy, kterou vykonávaly vlastními volenými orgány. Samospráva, ke které se tak dospělo, byla **samosprávou korporační** neboli **komunální**. Tzv. politická samospráva, která spočívala v tom, že v úřadech by vedle státních úředníků z povolání zasedali i občané, nebyla vzata v úvahu. České měšťanstvo však i v takto pojaté samosprávě spatřovalo možnost rozšíření svých mocenských pozic a otázky územní samosprávy spojovalo do značné míry se svým bojem za politickou autonomii zemí a za federalistické uspořádání monarchie. Je to zřejmé z pozornosti, kterou věnovala teoretickým i praktickým otázkám územní samosprávy, i z toho, že jednu z prvních příruček pro činovníky okresní samosprávy napsal sám F. L. Rieger.

I po zmaru plánů na vytvoření federace se samosprávné orgány staly prvořadými mocenskými pozicemi české buržoazie, a to hlavně v Čechách.

Za princip místní samosprávy se vydávala myšlenka, že na územním podkladě existují přirozené společenské útvary, které mají jistá přirozená práva, analogická přirozeným právům fyzických osob. Hlavní zásady samosprávy se objevily již v návrhu kroměřížské ústavy, kde se za nezadatelná práva obce prohlašovala svobodná volba zástupců, přijímání členů do obecního svazku, správa vlastního jmění a výkon místní policie, dále veřejnost výsledků obecního hospodářství a zpravidla veřejnost jednání. Tyto hlavní zásady pro uspořádání samosprávy přešly i do březnové ústavy.

První zákonnou úpravu dostaly obce tzv. *Stadionovým prozatímním obecním zřízením* z 20. března 1849. V čele uvozovacího patentu byla vytyčena zásada, že „základem svobodného státu je svobodná obec". Zákon ji zachovával tím způsobem, že mluvil o **obcích místních, okresních a krajských**, platnosti však nabyly předpisy jen o místních obcích. Obce se tak staly nejnižšími články a instancemi územní samosprávy. Vycházelo se přitom zejména z josefínských katastrálních obcí. Novum bylo, že sídliště se muselo stát buď **obcí**, anebo součástí obce jako tzv. **osada**. Bývalé rozdíly mezi sídlišti různých kategorií byly naznačeny jen různým názvoslovím, které bylo obcím ponecháno, tj. města, městyse neboli městečka a vesnice (vsi). Každá obec musela být v rámci některého okresu a každá osoba musela patřit do svazku některé obce. U místních obcí zákon rozeznával jednak obecní údy (byli to obecní občané a obecní příslušníci), jednak cizince.

Prozatímní obecní zřízení bylo jednotným zákonem s platností pro všechny obce, okresy a kraje v celém státě, pouze pro zemská hlavní města měla být vydána obligatorně a pro krajská a jiná významná města, budou-li o to žádat, zvláštní městská obecní zřízení, tzv. statuty. Pro tato **statutární města** neplatila potom ustanovení prozatímního obecního zřízení, nýbrž jejich zvláštní statut. Zejména v roce 1850 byly potom tyto statuty uděleny Praze, Liberci, Brnu, Olomouci a Opavě. Statuty se opíraly o zásady obecního zřízení, byly však již poznamenány duchem postupující reakce.

Stadionovo obecní zřízení rozeznávalo dvojí působnost obce. Obec měla obstarávat především své vlastní záležitosti, pro tuto působnost mělo obecní zřízení příznačný výraz odpovídající duchu doby, mluvilo se totiž o **přirozené působnosti obce**. V této působnosti nemohla být obec omezována mimo případy předvídané v zákoně. Proti přirozené působnosti stála působnost přenesená. Ta zahrnovala obstarávání určitých veřejných věcí, které obci přikazoval delegační cestou stát.

V každé obci se zřizovaly dva povinné orgány. Širším orgánem byl **obecní výbor** volený na tříleté období. Byl to kolegiální orgán a rozhodoval většinou hlasů. Měl však pouze usnášecí a dozorčí moc, nikoliv moc výkonnou. Obecní výbor volil ze svého středu **obecní představenstvo** jako užší orgán. To se skládalo z purkmistra (obecního představeného, starosty) a alespoň ze dvou radních. Netvořilo však kolegium, radní byli pouze pomocným a zástupčím orgánem purkmistrovým, purkmistr pak byl výkonným orgánem, který prováděl usnesení obecního výboru.

Nad samosprávnými orgány byla zavedena **instituce dozoru** a purkmistrovi příslušelo právo sistace, tj. prozatímního odložení výkonu rozhodnutí obecního výboru, jestliže se příčilo zákonu nebo jím mohla být způsobena obci podstatná škoda. Tato celkem nepatrná státní dozorčí moc byla již v roce 1850 rozšířena u místních obcí o místní policii. Okresní úřad byl totiž povinen dozírat na činnost obecního starosty v oboru místní policie, která patřila do přirozené působnosti obce, kontrolovat tuto činnost a v nutných případech zjednávat nápravu. Vláda pak mohla obci kdykoliv výkon místní policie odejmout a dát ji obstarávat svými orgány.

Obecní samospráva byla uvedena v život, jakmile zahájily roku 1850 svou činnost nově zřízené státní politické úřady. Některé obce byly sloučeny a jiné rozděleny, z některých obcí se staly pouhé osady a do obcí byl včleněn i velkostatek. Byly rovněž vydány městské statuty již zmíněným městům. Uskutečnění Stadionova obecního zřízení je hodnoceno jako **jeden z nejvýznamnějších výsledků buržoazní revoluce na poli státní správy**, neboť umožnilo, aby pozdější samospráva navázala na tyto počátky. Konstituování orgánů obecní samosprávy probíhalo však již v podmínkách nastupující reakce a okresní výbory a funkce okresních starostů jako protiváha okresních hejtmanství a krajská zastupitelstva a úřad krajských starostů jako protiváha krajských vlád již nebyly uvedeny v život. Naopak na základě *Zásad o organických zařízeních v korunních zemích rakouského císařství* z roku 1852 byly provedeny podstatné zásahy i do nerozvinuté obecní samosprávy. Podle těchto zásad mělo být vypracováno i **nové obecní zřízení**, což se však uskutečnilo teprve roku 1859, nicméně byla odstraněna veřejnost jednání orgánů obecní samosprávy s výjimkou zvlášť slavnostních aktů. Představenstva městských obcí (pokud nebylo zvláštním statutem předepsáno potvrzení samotným císařem) měly potvrzovat příslušné krajské úřady a při potvrzování museli členové představenstva složit přísahu věrnosti. Jakmile v roce 1854 uplynulo tříleté funkcí období obecních orgánů, neuskutečnily se nové volby, nýbrž dosavadní orgány byly ponechány nadále ve svém úřadě. Pouze tam, kde se počet členů zmenšil úmrtím nebo rezignacemi nebo jiným způsobem takovou mírou, že nebylo možno konat schůze schopné usnášení ani s povoláním náhradníků, měl ministr vnitra na návrh místodržitele chybějící členy jmenovat.

Nové obecní zřízení bylo vydáno teprve na konci neoabsolutismu, v roce 1859, v život však vstoupilo pouze jeho ustanovení o domovském právu. Po pádu absolutismu a po vydání *Říjnového diplomu* byly zásahy uskutečněné do samosprávy postupně částečně odstraňovány. Na jaře 1861 byly vypsány volby do obecních orgánů, které skončily vítězstvím Čechů v Praze a ve většině měst v Čechách, byla opět zavedena veřejnost jednání apod.

Již v březnu 1862 byl vydán rámcový říšský obecní zákoník jako výsledek kompromisu mezi vládou, která chtěla dostat obce pod tuhé jho státního dozoru, a mezi parlamentem, kde se již začínala projevovat většina německých liberálů, proniknutých ideou samosprávy obcí. Vedle **místních obcí** měly být opět zřízeny obce okresní a župní (krajské), nad tím obec zemská a zástupce vlády mluvil o státu jako o nejvyšší obci. Zřízení vyšších obcí, tj. okresních a krajských, bylo

však podle tohoto obecního zřízení jen fakultativní. Ve skutečnosti došlo k úpravě, podle které byla obec dána pod dvojí dohled, na jedné straně to byl dohled vyšších obcí a na druhé straně dozor státu. V některých svých partiích měl říšský obecní zákon přímou platnost, zatímco jiné jeho části nebyly realizovatelné bez zemských prováděcích zákonů. Již roku 1863 bylo vydáno **obecní zřízení a řád volební pro Slezsko** a v roce 1864 i **pro Moravu a Čechy**. Všechny zemské obecní zákony se vyznačují nápadnou uniformitou, protože všem sloužila za základ táž vládní osnova, shodovaly se však pouze v zásadách, zatímco v podrobnostech se všechny tři obecní řády platné v českých zemích lišily. Vztahovaly se opět na všechny obce příslušné země s výjimkou statutárních měst. Každá nemovitost musela být ve svazku některé obce a silné snahy velkostatků, aby jejich území byla vyčleněna z obecního svazku a byla spravována vlastními orgány, se neprosadily. Obce se mohly slučovat, popřípadě rozlučovat a za určitých okolností měnit své hranice, o čemž s konečnou platností rozhodovaly zemské sněmy.

Všechna obecní zřízení rozeznávala v podstatě dvě základní skupiny osob, které byly s obcí v jakémsi hmotném svazku. Byli to jednak občané (údové, *Gemeindemitglieder*), jednak tzv. přespolní. Mezi občany byli zahrnováni především obecní příslušníci; ti měli v obci domovské právo. **Domovské právo** (inkolát) v některé obci musel mít každý státní občan, tj. musel být do některé obce příslušný. Průkaz o tom se nazýval domovský list. Domovská příslušnost poskytovala právo nerušeného pobytu v obci, zatímco cizí příslušníky mohla obec vypovědět, jestliže nevedli spořádaný život nebo byli na obtíž veřejné dobročinnosti. Osoby, které se dopustily trestného činu, mohly být z místa svého pobytu odstraněny, tzv. postrkem, nemohly však být nikdy vypovězeny z domovské obce. Domovské právo rovněž zakládalo za určitých okolností právo na chudinské zaopatření. Říšský zákon o domovském právu z roku 1863 doplňoval ustanovení obecních úřadů a dával obcím právo, aby si samy určovaly okruh svých příslušníků. Mezi občany patřili dále obecní společníci (*Gemeindegenossen*). Byly to osoby, které byly k obci v určitých reálních vztazích: drželi buď v obci nemovitost (bez ohledu na to, zda se v obci zdržovali nebo ne), nebo jim byla v obci předepsána přímá daň z živnosti, kterou samostatně provozovali, nebo daň důchodová. Obecní společníci měli zásadně obecní účastenství v právech a užitcích, v povinnostech a obecních břemenech, obecní příslušníci navíc nemohli být z domovské obce vyhoštěni a měli nárok na chudinské a vdovské zaopatření. Všechny ostatní osoby, které nebyly ani obecními příslušníky, ani obecními společníky, byly tzv. přespolní (*Auswärgige*). Ti se nemohli účastnit obecního života, tj. neměli volební právo do obecních orgánů a nemohli mluvit do obecního hospodářství.

Volební právo do obecních orgánů bylo v zásadě podmíněno **majetkovým censem** a bylo založeno na principu zastoupení jmění. Měli je pouze státní občané mužského pohlaví, kteří nebyli zákonem z volebního práva vyloučeni (například pro trestný čin nebo šlo-li o důstojníky armády v činné službě atd.), byli zletilí a svéprávní a platili přímou daň v předepsané výši. Volební právo náleželo také právnickým osobám jako akciovým společnostem, obchodním společnostem, družstvům aj. Bez ohledu na to, zda platily daň nebo ne, bylo volební právo při-

znáno pouze tzv. honoracím. Zákon mezi ně počítal především státní úředníky, úředníky zemské a veřejných fondů, dále duchovní křesťanských vyznání v duchovní správě, rabíny židovských náboženských obcí, doktory, kteří dosáhli akademického titulu na některé z rakouských univerzit, představené a vyšší učitele obecných škol, ředitele, profesory a učitele na středních školách a vyšších učilištích. V Čechách se uplatnilo i tzv. virilní zastoupení každého poplatníka, který platil aspoň šestinu přímých daní odváděných z obce. Na Moravě měl takový poplatník v obecním výboru poradní hlas ve všech záležitostech finančního dosahu. Pro činnost obecní samosprávy byly totiž od samého počátku charakteristické finanční nesnáze a obce byly odkázány na výtěžek obecního jmění a popřípadě na přirážky ke státním daním a na obecní dávky.

Do obcí se tak **volilo** podle censové soustavy kombinované se soustavou kapacitní, tzn., že příslušníci honorací byli považováni za kapacity. Podle tohoto systému byla většina obyvatelstva z výkonu volebního práva vyloučena.

Volby do obcí se zpravidla konaly **ve třech voličských sborech**, do nichž byli všichni oprávnění voliči rozděleni; v menších obcích mohly být pouze dva sbory. Sbory se vytvářely tak, že všechny přímé daně odváděné v obci se rozdělily na tři přibližně stejné díly. Voliči – poplatníci – byli seřazeni od největšího berního poplatníka až po poplatníky nejmenší. Do prvního volebního sboru bylo zařazeno tolik největších berních poplatníků, aby souhrn jejich přímých daní dělal zhruba třetinu přímých daní připadajících na obec. Ve druhém sboru byli střední poplatníci a ve třetím drobní poplatníci. Každý z těchto sborů volil třetinu členů obecního výboru. Volební právo měli i čestní občané, ti byli spolu s příslušníky honorací zařazováni zpravidla do prvního volebního sboru.

Oprávnění voliči volili opět na tříleté funkční období **obecní výbor.** Počet členů obecního výboru závisel na lidnatosti obce a v Čechách se pohyboval od osmi do 36 členů a na Moravě od sedmi do 30 členů. Obecní výbor volil opět ze svého středu **obecní představenstvo,** které tvořil **obecní starosta** (obecní představený, měšťanosta, purkmistr, primátor apod.) a **obecní radní.** Počet členů obecního představenstva nesměl být větší než třetina členů obecního výboru, na druhé straně počet radních nesměl klesnout pod dva. První z nich byl starostovým náměstkem a ve městech bylo těchto náměstků několik. Obecnímu výboru se již v této době říkalo i obecní zastupitelstvo. Každý volitelný a řádně zvolený občan byl povinen volbu přijmout, výjimky z tohoto pravidla byly přesně stanoveny.

K zastupování nepřítomných členů obecního výboru se volili **náhradníci** v počtu poloviny členů obecního výboru. V Čechách měl z moci svého úřadu hlasovací právo v obecním výboru i katolický farář, jakmile se projednávaly chudinské záležitosti.

Obecní výbor měl usnášecí a dozírací moc a byl sekundárním orgánem, který vyřizoval zvlášť důležité záležitosti. Jeho zasedání byla veřejná. Obecní představenstvo vyřizovalo jako primární orgán bezprostřední a běžné záležitosti, ani nyní však netvořilo kolegium.

Působnost obcí se nyní dělila rovněž do dvou základních skupin, první z nich však byla označena jako samostatná působnost, zatímco označení druhé – přenesená působnost – zůstalo zachováno.

Do **samostatné působnosti** obcí patřila především správa obecního jmění a záležitostí vztahujících se k obecnímu svazku. Za předpokladu, že byly zachovány zákony, mohla obec pod dozorem zemského výboru volně nakládat se svým movitým i nemovitým jměním. Mohla udílet domovské a měšťanské právo a čestné občanství. V samostatné působnosti spravovala obec i nadále záležitosti místní policie, zejména policii polní, tržní, zdravotní, čelední a dělnickou, mravnostní, stavební a požární.

V oboru **přenesené působnosti** byly obce povinny vykonávat ty záležitosti, které na ně byly přeneseny zákonem, nikoliv pouhým ministerským nařízením. Stát však ve stále větší míře využíval součinnosti obcí ve veřejné správě, zejména proto, aby neúměrně nerostly náklady na státní správu, a přenášel na obce stále nové a nové úkoly. Ve věcech vlastní politické správy byly obce povinny vymáhat peněžité pokuty, školní platy, příspěvky na kostely, fary, školy apod., ve volebních věcech spolupůsobily při volbách místních a okresních školních rad, okresních zastupitelstev (v Čechách) a při volbách do zemského sněmu a do říšské rady. V živnostenských záležitostech vyvěšovaly edikty o zamýšleném zřízení živnostenských závodů aj., ve zdravotních věcech činily opatření proti nakažlivým chorobám a jejich rozšiřování, při zamezování nakažlivým chorobám dobytka, při očkování aj. Obce dále spolupůsobily při občanských sňatcích, při sčítáních lidu, při některých zemědělských a lesních záležitostech, v oboru sociální péče například byly účastny vyšetřování okolností důležitých pro zjištění nároku na odškodné a jeho výši podle zákona o úrazovém pojištění dělníků. V oboru péče o komunikace byly povinny ty obce, jimiž vedly státní silnice, udržovat za náhradu průtahy státních silnic nebo přispívat na úhradu vyšších nákladů, musely odklízet sníh ze státních silnic aj. Obce spolupůsobily při postrku a při vydržování hnaneckých stanic a byly povinny dohlížet na osoby postavené pod policejní dohled. Spolupůsobily i v celé řadě záležitostí přímých i nepřímých daní, cel, kolků a poplatků a při vykonávání důchodkového trestního práva. Jejich součinnost se týkala i celé řady vojenských záležitostí: provádění branného zákona, udržování přehledu o stavu dovolenců, záložníků a zemské obrany, opatřování místních vojenských potřeb a při odvodech koní a obstarávání ubytování vojska. Obce byly povinny spolupracovat i se soudy. Rozsáhlé bylo jejich spolupůsobení v civilních soudních záležitostech (například při poručenských záležitostech a při zakládání, doplňování a znovuzřizování pozemkových knih), v trestních věcech (doručovaly soudní výměry, zhotovovaly a zveřejňovaly seznamy porotců, zajišťovaly soudní ohledání mrtvol) aj.

Součástí přenesené působnosti obcí byla i jejich **trestní pravomoc**. Soudem v trestních policejních věcech, které byly přikázány obcím, byl starosta se dvěma obecními radními, kteří tvořili **obecní trestní senát.** Řízení se zahajovalo udáním úřední osoby (polního hajného, cestáře, obecního stavebního dozorce aj.) nebo poškozeného a spadaly sem zejména přestupky proti zákonům a nařízením o místní policii. Obce mohly ukládat v trestní pravomoci zpravidla peněžitou pokutu, která připadala většinou chudinskému fondu obce, a vězení, v některých případech pak i vedlejší tresty. Proti nálezu obecního trestního senátu bylo možné odvolání k politickému úřadu první instance.

S výjimkou statutárních měst vykonával přenesenou působnost obce starosta a proti jeho opatřením a rozhodnutím bylo možné rovněž odvolání k prvoinstančnímu politickému úřadu.

Členění působností obcí na samostatnou a přenesenou mělo zásadní význam pro dozor a dohlédací právo na obce. V samostatném oboru působnosti měl státní politický úřad vykonávat nad obcemi v podstatě jen právní kontrolu, tj. měl dohlížet, aby obce nepřekračovaly meze své pravomoci a načinily nic protizákonného. Státní politické úřady měly dále právo provést opatření, jestliže obec nekonala povinnosti, které jí byly zákonem uloženy. Politický úřad druhé stolice mohl v dohodě s okresním nebo zemským výborem sesadit z úřadu ty členy obecního představenstva, kteří se při výkonu funkcí samostatné působnosti dopustili hrubého porušení svých povinností. Politický úřad druhé stolice měl rovněž právo rozpustit celé obecní zastupitelstvo, v tomto případě musel politický úřad první instance ve srozumění s okresním, popřípadě zemským výborem provést příslušná opatření a nejdéle do šesti týdnů musely být vypsány nové volby.

Odvolání proti rozhodnutí obecního výboru učiněnému v oboru samostatné působnosti obce a dozor nad těmito záležitostmi však příslušel samosprávnému orgánu, tj. okresnímu, popřípadě zemskému výboru. Ve skutečnosti však rozsáhlejší dozor nad orgány obecní samosprávy prováděly státní politické úřady při výkonu přenesené působnosti obcí. Stížnosti na obecní představenstva v přenesené působnosti šly ke státním úřadům, a to buď k politickým nebo finančním úřadům, nebo k soudům, podle toho, do jakého oboru ta která záležitost patřila. Porušil-li obecní starosta povinnosti náležející mu v oboru přenesené působnosti, mohl mu politický úřad udělit pokutu nebo mohl sáhnout k již zmíněnému krajnímu opatření a rozpustit obecní výbor a zřídit na útraty obce jiný orgán, kterým byl buď vládní komisař, nebo správní komise.

Vcelku je možno říci, že **rozhodující dozor** nad činností samosprávných úřadů vykonávaly orgány státní správy. Dozor vyšších instancí územní samosprávy byl vykonáván v mnohem menším rozsahu.

Finanční nezajištěnost obecní samosprávy vedla koncem století k její **krizi**, zejména když se samosprávná agenda (a to zvláště v oboru přenesené působnosti) stále rozrůstala. Nepostačovaly už ani výnosy přirážek k přímým daním a obce se musely stále více orientovat na ukládání samostatných obecních dávek. Ani toto řešení však nestačilo a rapidně počalo vzrůstat zadlužení samosprávných svazů.

Rovněž obecní zřízení z počátku šedesátých let znala instituci **statutárních měst**. Jejich počet se nyní zvýšil a nový statut dostala nyní vesměs i města, jež jej měla z dřívějšího období. Nyní jej uděloval zemským zákonem příslušný zemský sněm. V Čechách zůstala i nadále jen dvě statutární města, a to Praha a Liberec, na Moravě se však jejich počet zvýšil na šest, když k Brnu a Olomouci přibyla Jihlava, Znojmo, Uherské Hradiště a Kroměříž, a ve Slezsku byla tři statutární města, Opava, Frýdek a Bílsko.

Organizace každého statutárního města byla upravena samostatně, i když vcelku obdobně jako u ostatních obcí. Obecní orgány byly v podstatě stejné, jenom počet členů obecního výboru byl určen statutem. **V Praze** existoval dvojí usnáše-

jící sbor, **městská rada a sbor obecních starších.** Oba orgány se navzájem doplňovaly tím způsobem, že městské radě bylo přikázáno usnášení ve všech věcech, pokud nebyly výslovně vyhrazeny sboru obecních starších. Tento orgán se skládal z 90 členů a městská rada z 24 členů volených ze sboru obecních starších. Výkonnou funkci obstarával **purkmistr,** který měl později dva náměstky.

Nejtypičtějším znakem statutárních měst bylo, že jejich působnost v sobě zahrnovala i kompetenci politického úřadu první stolice. Politickou správu zde vykonávaly obecní orgány v přeneseném oboru působnosti a pokud vykonávaly politickou správu, nazývaly se **magistráty.** Rozdíl proti okresním hejtmanstvím spočíval v tom, že magistrát rozhodoval kolegiálně a purkmistr jako předseda magistrátu měl pouze právo zastavit usnesení, která se příčila zákonu. Vláda mohla pravomoc politického úřadu první stolice magistrátu odejmout, aniž by tím nastala deklasifikace obce. Volba starosty statutárního města vyžadovala potvrzení samotným panovníkem. Další rozdíl proti ostatním obcím spočíval v tom, že statutární města podléhala bezprostředně politickému úřadu druhé stolice, popřípadě zemskému výboru.

Možnost zřídit orgány **okresní samosprávy** byla dána rámcovým říšským obecním zákonem z roku 1862. V Čechách byla okresní samospráva aktivována zemským zákonem z roku 1864. Orgány okresní samosprávy byla **okresní zastupitelstva,** složená podle počtu obyvatel z 18 až 36 členů a volená na tři roky, která ze svého středu vybírala **okresního starostu,** k jehož volbě bylo zapotřebí císařského potvrzení, a **okresní výbor;** ten se skládal z okresního starosty a ze šesti členů. Do okresního zastupitelstva se volilo podobně jako do zemských sněmů podle zásady zastoupení zájmů. Jeho členy byli 1) zástupci velkostatku, 2) zástupci průmyslu a obchodu (volili zde podnikatelé, kteří platili aspoň 100 zl. přímých daní ročně), 3) zástupci měst, městysů a průmyslových míst a 4) zástupci venkovských obcí. Každá skupina zastoupená v okresním zastupitelstvu volila jednoho člena okresního výboru a zbývající členy volilo plné shromáždění. Ve třetí skupině vykonávali volbu členové obecních zastupitelstev a ve čtvrté skupině volili obecní představení a kromě toho z každé obce jeden člen vyslaný obecním výborem. Okresní zastupitelstva byla zřízena ve všech sídlech okresních úřadů. K reorganizaci politické správy v roce 1868, kdy byly zřízeny velké politické okresy, nebylo přes snahy vlády z počátku osmdesátých let přihlédnuto, takže poté zpravidla v jednom politickém okrese působilo několik okresních zastupitelstev.

Okresní výbor byl výkonným orgánem, který zastupoval okres navenek. Pracoval podle instrukce dané mu okresním zastupitelstvem, kterému také odpovídal za svou činnost a pro jehož usnesení, která prováděl, konal přípravné práce. Okresní výbor však působil do jisté míry i samostatně, zejména pokud šlo o některé okresní záležitosti, a byl služebním úřadem všech zaměstnanců **zastupitelského okresu.**

Okruh věcné působnosti zastupitelského okresu byl široký. Zahrnoval všechny vnitřní záležitosti, které se týkaly společného prospěchu okresu a jeho příslušníků, a dělil se opět na samostatnou a přenesenou působnost. Na rozdíl od obcí byl okruh přenesené působnosti zastupitelských okresů vcelku nevýznamný a ome-

zoval se na výkon některých záležitostí vojenské správy, jako byla péče o ubytování vojska a o přípřeže, opatřování koní v případě mobilizace aj., dále justiční správy a správy finanční. Samostatný obor působnosti je možno rozdělit na všeobecnou působnost v obecních záležitostech a na působnost v okresních záležitostech. V oboru všeobecné působnosti mohlo okresní zastupitelstvo podávat dobrozdání vládě a zemskému zastupitelstvu a mělo právo činit jim návrhy. Zkoumalo rozpočty a účty správy okresu a okresních ústavů, ukládalo okresní přirážky, uzavíralo půjčky a ustanovovalo úředníky a služebníky. Působnost v obecních záležitostech spočívala v tom, že okresní zastupitelstvo mělo schvalovací moc v jednáních o spojení obcí, o změně jejich hranic a rozvržení obecních přirážek a přihlíželo k tomu, aby se zachovalo neztenčeno kmenové obecní jmění a obecní statek. Jako druhé stolici mu náležela rozhodovací moc pro celý obor samostatné působnosti obcí a disciplinární moc nad obecními představenstvy. V okresních záležitostech spravovalo okresní zastupitelstvo okresní jmění a dohlíželo na okresní ústavy, připravovalo rozpočty a výroční účty a zastupovalo okres navenek.

Zastupitelské okresy zřizovaly pro zajišťování výkonu samostatné působnosti celou řadu fondů a ústavů, a to zejména sociálních a humanitních, jako byly sirotčince, chorobince, nemocnice, dětské útulky aj. Okresy nabývaly i značných majetkových hodnot a svou hospodářskou činnost rozvíjely jak kapitálovou účastí v obchodních, popřípadě v akciových společnostech, tak i samostatným výdělečným podnikáním; zřizovaly okresní lomy a štěrkovny apod. Do působnosti okresních zastupitelstev náleželo i zřizování a udržování okresních silnic, péče o zdravotnictví, péče o chudinství (podle zákona z roku 1895 byly okresy povinny zřizovat okresní stravovny pro podporu osob hledajících práci, které se staly základem okresních zprostředkovatelen práce), o výchovu zanedbané mládeže, o povznesení hmotného blahobytu (sem spadalo zřizování okresních spořitelen a pojišťoven a od roku 1882 okresních hospodářských záložen, které vznikly z kontribučních obilních sýpek a z peněžních obilních fondů aj.), o zdárný vývoj dobytkářství (udělováním podpor na zušlechtění chovu dobytka, zřizováním pojišťoven proti škodě z pádu dobytka, ustanovováním okresních zvěrolékařů) apod.

Dohled na okresní zastupitelstva vykonával zemský výbor a současně orgány státní správy.

Slezský zemský sněm přijal zákon o okresní samosprávě již roku 1863, jeho výkon však byl odložen a okresní samospráva se zde nekonstituovala. Na Moravě se české buržoazii a konzervativní šlechtě podařilo prosadit zákon o okresní samosprávě teprve roku 1871, ani zde se však okresní samospráva pro odpor německých liberálů neuskutečnila.

Nedostatečnou náhradou okresní samosprávy se na **Moravě a ve Slezsku** staly **okresní silniční výbory.** Zřizování a vydržování okresních silnic zde bylo uloženo silničním konkurenčním okresům, které se shodovaly se soudními okresy; vyňata byla města se zvláštním statutem. Provádění staveb a veškerá technická a hospodářská správa okresních silnic příslušely okresnímu silničnímu výboru jako samo-

správnému orgánu. Skládal se z 11 členů a šesti náhradníků a byl volen na šest roků. Byl složen ze zástupců čtyř stejných zájmových skupin jako okresní zastupitelstva v Čechách a volil ze svého středu předsedu a náměstka předsedy. Předseda byl výkonným orgánem výboru a řídil záležitosti okresních silnic. Za své úřadování byl odpovědný okresnímu silničnímu výboru a zemskému výboru, kterému příslušel vrchní dohled na zřizování a spravování okresních silnic a kontrola nad hospodařením výborů.

Česká společnost na Moravě a ve Slezsku se pokusila získat částečnou náhradu za neuskutečněnou okresní samosprávu ve **starostenských sborech**, organizovaných podle okresů. V roce 1913 vzniklo jako dobrovolná organizace Ústředí starostenských sborů a silničních výborů na Moravě se společným ústředním předsednictvem. Ústředí mělo dvě sekce: starostenských sborů a silničních výborů. Obdobný proces probíhal i ve Slezsku.

Pro jednotlivé země byla v roce 1850 vydána **zemská zřízení**, která však nenabyla nikdy účinnosti v souvislosti s postupující reakcí. Protože stavovská zřízení podle březnové ústavy z roku 1849 zanikla a nová zemská organizace nebyla vybudována, objevila se nutnost učinit opatření, kdo má vykonávat správu těch zemských agend, které do té doby příslušely stavovským zemským výborům a měly podle nových zemských zřízení přejít na nově upravené zemské výbory. Nejvyšším rozhodnutím z 30. prosince 1849 byly proto **stavovské zemské výbory** ponechány i nadále v platnosti a byly pověřeny, aby tuto agendu vedly v rozsahu označeném zemskými zřízeními. Když *silvestrovské patenty* platnost ústavy zrušily, bylo v roce 1852 přeneseno řízení stavovských zemských výborů na místodržitele a zemským výborům bylo současně přikázáno, aby se omezily pouze na obstarávání běžných záležitostí. Stavovské zemské výbory skončily své úřadování teprve v roce 1861, kdy správu zemských záležitostí odevzdaly novým **zemským výborům**, které byly zvoleny na základě zemských ústav z roku 1861, tj. podle únorové ústavy.

Tato zemská zřízení stanovila, že zemské výbory volí zemské sněmy z řad poslanců. V Čechách byl zemský výbor devítičlenný a skládal se z předsedy, kterým byl nejvyšší zemský maršálek, a z osmi přísedících, volených tak, že každá sněmovní kurie volila dva přísedící a zbývající dva volilo sněmovní plénum. Moravský zemský výbor byl sedmičlenný a sestával z předsedy, kterým byl zemský hejtman, a ze šesti členů. Každá sněmovní kurie volila jednoho přísedícího a zbývající tři volilo sněmovní plénum. Moravský pakt z roku 1905 zvyšoval počet volených přísedících zemského výboru podobně jako v Čechách na osm, z toho po jednom přísedícím volil každý z obou volebních sborů velkostatkářské kurie, čtyři přísedící příslušelo volit české sněmovní kurii a dva členy německé, přičemž v každé z těchto kurií zasedali vedle sebe zástupci měst, venkovských obcí i všeobecné voličské kurie. Slezský zemský výbor měl čtyři přísedící volené zemským sněmem (po jednom z přísedících volila každá z kurií a čtvrtého přísedícího volilo sněmovní plénum) a v jeho čele byl rovněž zemský hejtman. Nejvyššího zemského maršálka i zemské hejtmany jmenoval panovník.

Přísedící zemského výboru byli povinni bydlet po celou dobu výkonu své funkce v zemském hlavním městě. O vyřizování jednotlivých záležitostí se jedna-

lo na schůzích celého zemského výboru, kde rozhodovala většina hlasů. Zemský výbor neměl právo přijímat deputace ani se nesměl stýkat se zemskými výbory jiných zemí monarchie. Úřední činnost a agenda se dělily do odborů, v jejichž čele stál vždy jeden z přísedících.

Podle zemských zřízení z roku 1861 se činnost zemských výborů ubírala třemi hlavními směry. Zemský výbor byl **výkonným orgánem zemského sněmu** a jako takový připravoval sněmovní jednání a předlohy, radil se o návrzích sněmu, prováděl jeho usnesení, spravoval zemský majetek v běžných záležitostech, řídil službu zemských úředníků, obsazoval nadační místa a zastupoval zemský sněm v právních záležitostech. Zemský výbor byl dále nejvyšší instancí územní samosprávy v zemi. Proti jeho výroku nebylo nejprve vůbec možné odvolání a teprve po vybudování správního soudnictví zřízením Správního soudního dvora bylo možno dovolat se práva u této instituce, ale jen tehdy, byl-li porušen rozhodnutím zemského výboru zákon. Tuto poměrně vysokou pravomoc zemského výboru snižovala skutečnost, že zemský výbor neměl vlastní exekutivní aparát, takže provedením jeho rozhodnutí byl vždy pověřen příslušný státní politický úřad, který byl povinen je vykonat. V této samosprávné působnosti rozhodoval zemský výbor o chudinských záležitostech, věcech honebních, silničních, požárních a stavebních, měl vrchní dohled nad samosprávným hospodařením obcí a okresů, rozhodoval o všech stížnostech z tohoto oboru, schvaloval výši obecních a okresních přirážek, dávek, půjček a dluhů a kontroloval hospodaření s obecním a okresním majetkem. Pro revize obecních a okresních financí byla zřízena roku 1909 při českém zemském výboru jako pomocný orgán zemská kancelář pro revizi obecního a okresního hospodaření. Zemský výbor měl konečně oprávnění jednak v nutných záležitostech přímo místo zemského sněmu, ovšem s výhradou dodatečného sněmovního schválení.

Činnost zemských výborů se postupně rozšiřovala a poměrně brzy zasahovala téměř do všech odvětví zemského dění. Ze zemských prostředků bylo vydržováno Národní muzeum v Praze, Františkovo muzeum v Brně, český, moravský i slezský zemský archiv, Zemský úřad statistický v Praze, který se stal základem pro vybudování státní statistiky po vzniku ČSR, zemské hypoteční banky, pojišťovny aj.

Český zemský výbor působil do roku 1913, i když práce českého zemského sněmu byla od roku 1908 **ochromena** nepřetržitou německou obstrukcí. Národnostní spory a zemská finanční krize vedly k rezignaci nejvyššího zemského maršálka a několika přísedících zemského výboru. Panovník využil této situace k upevnění své moci a dvěma tzv. *anenskými patenty* z července 1913 rozpustil český zemský sněm a všechny úkoly českého zemského výboru přenesl na zemskou správní komisi, která byla jmenována z řad vládních úředníků. Zemská samospráva v Čechách tím byla ve skutečnosti likvidována, protože po rozpuštění českého zemského sněmu byli členové zemské správní komise jako státní úředníci plně závislí na vládě a panovníkovi, který je mohl kdykoliv odvolat.

Z dobových učebnic a příruček srov. zejména JIŘÍ PRAŽÁK, *Rakouské právo ústavní, 1, Ústava obecní, 2, Ústava zemská,* Praha 1895–1896; pro jednotlivé země je to JOSEF UHLÍŘ, *Obecní zřízení a řád volení v obcích pro Království české,* Praha 1915; JOSEF MACENAUER, *Samospráva obecní,* 3., rozšíř. a přeprac. vyd., Brno 1899; JINDŘICH PETZL, *Příruční kniha pro obce na Moravě,* 1–3, 2. úplné přeprac. vyd., Brno 1902; JOSEF ŠIROKÝ, *Řád volení a řád obecní pro vévodství Horní a Dolní Slezsko,* Polská Ostrava 1901; a mnoho dalších. Ke statutárním městům srov. BOHUMÍR VALENTA, *Obecní statuty moravské,* Brno 1903. Příručku o okresní samosprávě sestavil FRANTIŠEK LADISLAV RIEGER, *Rukojeť k poznání příslušnosti a činnosti zastupitelstva okresního, jakož i výborův a starostův okresních,* Praha 1866; na počátku 20. století pak JOSEF UHLÍŘ, *Složení a působnost okresního zastupitelstva,* Praha 1905, aj.

Ze starší literatury se územní samosprávou zabýval KAREL LAŠTOVKA, *Počátky samosprávy v českých zemích,* in: Miscellanea historico-iuridica, Praha 1940, s. 155–165; RUDOLF DVOŘÁK, *Změny ve zřízení městském na Moravě r. 1848,* ČMM 34, 1910, s. 14–33, 35, 1911, s. 273–289, 430–442; JOSEF KLIMENT, *O vývoji obecního zřízení v zemích českých,* Praha b. d.; též jubilejní sborník *Šedesát let československé samosprávy,* Praha 1925; MILOŠ V. KRATOCHVÍL, *O vývoji městské správy pražské od roku 1848,* Praha 1936 aj. Nejnovější shrnutí předložil JAN JANÁK, *Státní správa a územní samospráva 1740–1945,* in: Ústřední moc a regionální samospráva, Brno 1995, s. 53–88.

Dále jsou to práce novější, popřípadě rozsáhlé úvody k archivním pomůckám. Základní je přehled JIŘÍHO KLABOUCHA *Die Gemeindeselbstverwaltung in Österreich 1848–1918,* Wien 1986; TÝŽ, *Ke vzniku novodobých jednotek místní správy v Čechách v letech 1849–1863,* in: Acta regionalia. Sborník vlastivědných prací 1965, s. 164–172; TÝŽ, *Die Lokalverwaltung in Cisleithanien,* in: Die Habsburgermonarchie 1848–1918, 2, Verwaltung und Rechtswesen, Wien 1975, s. 270–305; LUBOMÍR VANĚK, *Okresní zastupitelstva v Čechách,* AČ 12, 1962, s. 5–18; IVAN ŠTARHA, *Okresní silniční výbory a jejich fondy,* AČ 22, 1972, s. 193–195; ALEŠ CHALUPA, *Zemský výbor v Čechách 1791–1873. Inventář,* 1–2, Praha 1959; TÝŽ, *Zemský výbor v Čechách 1874–1928. Inventář,* 1–2, Praha 1959, KAREL KUČERA, *K pozadí příprav anenských patentů,* in: Pocta akademiku Václavu Vaněčkovi k 70. narozeninám, Praha 1975, s. 209–228; JAN JANÁK, *Domovské právo ve starém Rakousku a v ČSR,* tamtéž, s. 147–167. Samosprávou v českých zemích se zabývá i KAREL MALÝ, *Zur Entwicklung der Selbstverwalgung in den Böhmischen Ländern in der Jahren 1848 bis 1915,* in: Die Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft (Berlin) 19, 1986, s. 373–391; ZDENĚK ŠAMBERGER, *Správní předzvěst rozpadu habsburské monarchie (Ke zrušení ústavnosti země České tzv. anenskými patenty z 26. července 1912 – komentář k rukopisu K. Kazbundy),* SAP 39, 1989, s. 221–254; MARIE LIŠKOVÁ, *Slovník představitelů zemské samosprávy v Čechách v letech 1861–1913,* Praha 1994; KAROLINA ADAMOVÁ, *Názory některých teoretiků v nedávné historii na otázky samosprávy,* Právník, 1995, s. 920–934; KAREL KAZBUNDA, *Otázka česko-německá. Zrušení ústavnosti země České tzv. anenskými patenty z 26. července 1913,* k vydání připravil a předmluvou opatřil Zdeněk Kárník, Praha 1995; JIŘÍ MALÍŘ, *Obecní samospráva a národnostní problematika na Moravě před rokem 1914,* in: Národnostní problematika na Moravě, Prostějov 1993, s. 75–87; JIŘÍ PEŠEK, *Od aglomerace k velkoměstu. Praha a středoevropské metropole 1850–1920,* Praha 1999; *Mezi liberalismem a totalitou. Komunální politika ve středoevropských zemích 1848–1918.* Sborník příspěvků z konference Archivu hlavního města Prahy 1994, Praha 1997; JIŘÍ GEORGIEV, *Jindřich Jaroslav Clam-Martinic a počátky obecní samosprávy v Rakousku,* Právněhistorické studi, 36, 2003, s. 75–111; LUKÁŠ FASORA – PAVEL KLADIWA, *Obecní samospráva a lokální elity v českých zemích 1850–1918. Koncept a dílčí výsledky výzkumu,* ČSČH 102, 2004, č. 4, s. 796–827.

15.

Finanční správa a účetní kontrola

MINISTERSTVO FINANCÍ BYLO ZŘÍZENO nejvyššími rozhodnutími ze 17. a 19. března 1848 namísto někdejší všeobecné dvorské komory. Jeho působnost byla upravena nejvyšším rozhodnutím z 12. dubna 1852 a modifikována pozdějšími četnými předpisy. Obvodem jeho působnosti byly sice zprvu jen neuherské země, ale již od roku 1850 celá habsburská monarchie. Dualismem z roku 1867 byla však jeho působnost omezena, a to nejen věcně, nýbrž i místně. Vedle ministerstva financí, jehož pravomoc se vztahovala pouze na Předlitavsko, bylo totiž zřízeno i společné ministerstvo financí s působností pro obě části monarchie, jemuž byla přikázána i správa společného státního dluhu.

Zřízením ministerstva financí roku 1848 byla **sjednocena ústřední správa přímých i nepřímých daní** a přechodně i správa státního majetku. Ministerstvo financí bylo třetí a poslední instancí ve finančních věcech a zároveň nejvyšší hlavou všech finančních úřadů. Do jeho působnosti spadaly původně ve shodě s kamerální koncepcí pozdního feudalismu i všechny záležitosti týkající se správy státního jmění a všech státních příjmů a výdajů, pokud nebyly výslovně přikázány některému jinému ministerstvu, a všechny záležitosti týkající se státního úvěru a oběhu peněz. Zhruba do konce šedesátých let – v souvislosti s poměrně hojnými změnami ústředních správních instancí – byla však jeho působnost širší. Od roku 1853, kdy bylo zrušeno ministerstvo zemědělství, až do jeho obnovení v roce 1868 bylo ministerstvo financí i nejvyšší instancí báňské správy. Do roku 1862, než bylo obnoveno ministerstvo obchodu a národního hospodářství, zrušené v roce 1859, vykonávalo ministerstvo financí i vrchní správu pošt a telegrafů i vrchní správu státních železnic. V roce 1868 byla ministerstvu financí odňata nejvyšší správa státních lesů, statků a hor (kromě solivaren) a nejvyšší správa statků náboženského a studijního fondu a byla předána ministerstvu orby. Tím bylo v podstatě omezování věcné působnosti ministerstva financí ukončeno. I nadále mu ovšem zůstal velký vliv i na obory přikázané jiným ministerstvům, protože mu příslušelo sestavování státního rozpočtu a mimoto také spolurozhodování při každém výdaji, který se neopíral o schválený rozpočet, a při každém prodeji a koupi státního nemovitého majetku.

Ministerstvu byly bezprostředně podřízeny **zvláštní úřady** s působností později pro Předlitavsko. Byly to ředitelství státního dluhu, pokladna státního dlu-

hu, státní ústřední pokladna, generální ředitelství tabákové režie, ředitelství loterního důchodku, hlavní mincovní úřad, generální zkušební úřad, hlavní puncovní úřad a generální ředitelství pozemkového katastru, jehož vývoj byl dost složitý a jehož technickému oddělení podléhala triangulační a kalkulační úřadovna pro provádění triangulačních prací v celém Předlitavsku, litografický institut, který obstarával reprodukce katastrálních map, a centrální archiv katastrálních map.

Protože zřízením ministerstva financí začaly být finance řízeny jednotně, nastala nutnost vytvořit finanční úřady ve všech korunních zemích také pokud možno jednotně. Z tohoto důvodu byly obor působnosti i sféra pravomoci dřívějších finančních úřadů v zemích do velké míry změněny. Tyto reorganizované finanční úřady se dělily na dva velké celky, a to na **finanční správní úřady** a **finanční úřady pro zvláštní finanční obory**. Správním finančním úřadem, tj. úřadem, který spravoval všechny obory finanční správy, bylo především samo ministerstvo financí a v českých zemích potom **zemské finanční úřady**, které byly ministerstvu přímo podřízeny. Ministerstvo schválilo v roce 1850 základní pravidla správy přímých daní a nařídilo, že v souladu se změněnou organizací politických úřadů má být zavedeno všude v zemích, pokud to jen bude možné, jednotné vedení a správa různých odvětví financí. Řízení při přímém zdanění bylo třeba pokud možno co nejvíce sloučit s řízením ostatních odvětví financí a pokladní služby. K dosažení tohoto cíle bylo přikázáno, aby pro finanční záležitosti byly napříště vytvořeny spojené zemské finanční úřady. Tyto zemské úřady měly být dvojího druhu: jedny se měly zabývat veškerými záležitostmi finanční správy a druhým měla být přidělena výhradně jen správa přímých daní. První z nich měly být zřízeny všude tam, kde se do té doby nacházely správy kamerálních důchodů, tj. ve všech větších zemích. Na základě tohoto rozhodnutí vznikla 1. června 1850 **zemská finanční ředitelství** v Praze a Brně, tj. v sídlech zrušených kamerálních důchodkových správ, a pro obvod Slezska bylo zřízeno **berní ředitelství** v Opavě, vykonávající pouze správu přímých daní. Nepřímé daně pro Slezsko spravovalo zemské finanční ředitelství v Brně, ale jen do roku 1864, kdy bylo berní ředitelství v Opavě přeměněno ve **finanční ředitelství**, a to se stalo již zemským finančním úřadem pro všechny finanční záležitosti.

Vrchní vedení správy zemských finančních ředitelství příslušelo **místodržiteli** korunní země (v Opavě zemskému prezidentovi) s titulem prezident. Jemu byl přidělen jako druhý, odborný představený úřadu vyšší finanční úředník s titulem ředitel (viceprezident). Prezident s ředitelem se měli dohodnout o dělbě řízení úřadu, v důležitých věcech se měla zpravidla konat porada celého sboru ředitelství, která se usnášela kolegiálně, prezident nebo ředitel však jejím usnesením nebyli nikdy vázáni. Zemská finanční ředitelství byla tak zřízena rovněž podle osobního principu, ale s tou zvláštností, že zde byly dvě osoby ručící za úřad. Neručily však společně a tak, že by se k platnosti úředních aktů vyžadovala součinnost a spoluodpovědnost (podpis obou), jako tomu bylo například u berních úřadů, nýbrž zpravidla jen jedna z nich, a to ta, která byla podle zvláštních předpisů i podle jejich vzájemné úmluvy pro ten který akt kompetentní.

Působnost zemských finančních úřadů byla značně rozsáhlá. Byly **druhou instancí** ve finančních věcech vůbec, a to ve správě jak přímých, tak i nepřímých daní a ve všech jiných finančních záležitostech. Příslušel jim dohled na všechny nižší úřady, orgány i finanční ústavy v jejich obvodu (tj. v příslušné zemi) a zpravidla také disciplinární moc nad nimi, jmenování nižších úředníků a podávání návrhů týkajících se úředníků vyšších a většina osobních záležitostí ve finanční službě vůbec. K zemským finančním ředitelstvím, popřípadě finančním ředitelstvím byli přiděleni **inspektoři k vedení evidence pozemkového katastru, vrchní inspektor finanční stráže** a od roku 1902 **zemští daňoví inspektoři** k zvláštnímu dozoru na službu na úseku přímých daní aj.

Dalšími ze správních finančních úřadů byla **okresní finanční ředitelství.** Ta byla zřízena v podstatě v letech 1855–1856, a to z dosavadních okresních kamerálních správ. Byla organizována rovněž podle osobního principu. Celá pravomoc byla svěřena výlučně přednostovi (zpravidla vrchnímu finančnímu radovi), který měl právo dohledu i disciplinární moc nejen nad veškerým úřednictvem i jinými orgány ředitelství, nýbrž i nad zaměstnanci berních úřadů, finanční stráží, zaměstnanci tabákových skladů aj.

Okresní finanční ředitelství byla pravidelnou první správní instancí ve větších zemích ve věcech nepřímých daní, poplatků, cel a státních monopolů a správy státního majetku, pokud nebyly pro správu těchto záležitostí zřízeny zvláštní úřady. Nepříslušela jim správa přímých daní. V trestním důchodkovém řízení byla vyšetřovacími úřady a mohla i rozhodovat o upuštění od trestního řízení u menších důchodkových přestupků. Od devadesátých let se při těchto úřadech vytvářela i **technická finanční kontrola** pro zdaňování piva, lihu, cukru a minerálních olejů. Její zaměstnanci měli vysokoškolské vzdělání chemického směru a byli exponováni v továrních objektech zabývajících se výrobou zdaňovaných předmětů, kde byli pověřeni výkonem vyšší kontrolní služby.

V Čechách byl počet okresních finančních ředitelství stabilizován roku 1869 na deset a roku 1906 se zvýšil na 12, na Moravě byla čtyři. Ve Slezsku byl vývoj složitější: obě ředitelství zde byla v šedesátých letech zrušena a jejich agendu vyjma agendy poplatkové převzaly **finanční inspektoráty.**

Při každém okresním finančním ředitelství bylo později zřízeno **oddělení pro kolky a bezprostřední poplatky** s úkolem vyměřovat tyto poplatky, pokud to nebylo svěřeno berním úřadům, a vůbec obstarávat v první instanci všechnu agendu týkající se těchto poplatků. Oddělení bylo sice integrující součástí ředitelství, mělo však do jisté míry samostatné postavení. V některých větších městech, jako v Praze, Brně, Plzni a Opavě, vznikly zvláštní **úřady pro vyměřování poplatků,** z nich opavský měl působnost pro celou zemi.

Pro okresní finanční ředitelství i finanční inspektoráty a pro úřady pro vyměřování poplatků bylo též užíváno označení **vedoucí finanční úřady první instance**.

Mnohem větší rozmanitost než finanční správní úřady vykazují finanční úřady pro zvláštní finanční obory.

Finančními správními úřady na úseku přímých daní se v první instanci staly od svého zřízení v roce 1850 úřady politické správy, tj. **okresní hejtmanství.** Pro

správu přímých daní byli okresním hejtmanstvím přiděleni berní inspektoři a podinspektoři. Okresní hejtmanství byla v tomto oboru podřízena instančně zemským finančním úřadům.

Při reorganizaci politické správy za neoabsolutismu v roce 1855 byla dosavadní působnost politických úřadů první stolice v oboru přímých daní přenesena z valné části na obnovené **krajské úřady.** Smíšeným okresním úřadům bylo svěřeno opatřování podkladů pro vyměřování přímých daní. Krajským úřadům zůstala tato působnost až do jejich zrušení, tj. na Moravě do roku 1860, kdy byly touto funkcí pověřeny nově vzniknuvší **berní komise** v sídlech a pro obvody zrušených krajských úřadů. V Čechách zůstala agenda přímého zdanění po zrušení krajských úřadů v roce 1862 jejich **finančnímu personálu,** který fungoval dále pod vedením krajského představeného. Při definitivní reorganizaci politické správy, uskutečněné v roce 1868, byla správa přímých daní vrácena obnoveným **okresním hejtmanstvím** a zde ji vykonávali k tomu účelu ustanovení **berní referenti** (později berní inspektoři). Bernímu referentovi byl přidělen příslušný podřízený personál a všichni tvořili **berní referát** okresního hejtmanství. Okresní hejtman byl osobně odpovědný i za vedení tohoto berního referátu, berní referent byl však za své úřadování spoluodpovědný a v berních věcech musel být vždy slyšen, i když okresního hejtmana jeho náhled nikterak nevázal.

V Praze a Brně spravovaly přímé daně **berní správy** a v Opavě místní **berní komise,** koncem století však byla rovněž přeměněna v berní správu. Tyto úřady řídil vyšší finanční úředník, jinak byly tyto orgány složeny podobně jako berní referáty u větších okresních hejtmanství. V ostatních statutárních městech spravovaly přímé daně magistráty.

K úkolům všech těchto zmíněných úřadů patřilo **vyměřování přímých daní,** tj. domovní daně třídní a činžovní, daně výdělkové a daně důchodové, vedení evidence katastrů těchto daní (vyjma domovní daně třídní), spolupůsobení při periodické revizi katastru pozemkové daně, dobrozdání o odvoláních a žádostech o snížení, poshovění a odepsání daní a jejich předkládání zemským finančním úřadům a posléze nařizování a dohled na vymáhání daňových nedoplatků. K vynucování berních nedoplatků i jiných veřejných dávek jim byly podřízeny zvláštní orgány zřízené speciálně pro tyto úkoly, tzv. berní exekutoři.

Od 1. ledna 1898 vstoupila v platnost **reforma přímých daní,** když předtím novou praxí spotřebních daní bylo dosaženo nejen vyrovnání státního rozpočtu, nýbrž i malého přebytku. Reforma měla mj. zlepšit technickou výzbroj správního aparátu, zejména co do řízení, zvýšit pokleslou berní morálku a pomoci finančnímu hospodářství autonomních svazků. Berní reforma spojila přímé daně v učleněnou soustavu výnosových daní, která byla rozšířena o nově zavedenou doplňující moderní daň z důchodu, nazývanou tehdy osobní daň z příjmu (*Personaleinkommensteuer*). Tato daň postihovala progresivními sazbami vše, co plynulo osobě z jakýchkoliv pramenů na čistém důchodu. Byla zrušena výdělková daň, která byla zavedena v roce 1812, a důchodová daň, zavedená v roce 1849, a jejich místo zaujaly čtyři nové výnosové daně. Byla to především všeobecná daň výdělková, kterou odváděli zejména živnostníci, zvláštní daň výdělková z podniků veřejně

účtujících - ta se vyměřovala z tzv. bilančních přebytků výdělkových a hospodářských společenstev, tj. družstev, záložen apod., daň rentová (jí podléhaly všechny požitky plynoucí z majetkových objektů nebo práv, které nebyly přímo postiženy žádnou výnosovou daní) a daň z vyššího služného; ta se vyměřovala ze služebních platů 6400 K ročně a z platů vyšších.

Zákon o přímých osobních daních vytvořil řadu nových orgánů pro jejich správu. Byly to komise, ve kterých měl zastoupení i občanský živel. Pro každou tzv. berní společnost zvlášť byla zřízena **komise všeobecné daně výdělkové.** Komise zjišťovala prostřední výnosnost živností nebo zaměstnání jednotlivého poplatníka a určovala berní sazbu. Jejího předsedu jmenoval ministr financí, který určoval také polovinu členů komise; druhou polovinu volili příslušníci tzv. berní společnosti ze svého středu. Proti rozhodnutí komise bylo možné odvolání k **zemské komisi všeobecné daně výdělkové,** složené z předsedy, jmenovaného ministrem financí, a z dalších devíti až 25 členů. Zemské komise podávaly dobrozdání a návrhy **kontingentní komisi ve Vídni** v čele s ministrem financí nebo jeho zástupcem. Tato komise určovala s konečnou platností, jak velkou částku má ta která berní společnost dohromady zaplatit na všeobecné výdělkové dani.

Obdobně při ukládání osobní daně z příjmu působily zpravidla pro politický okres **odhadní komise,** vyšetřující příjmové poměry jednotlivých poplatníků a stanovující berní sazby. **Odvolací komise** zpravidla pro zemi rozhodovaly o stížnostech na postup odhadních komisí, a zejména o odvoláních proti stanovení sazeb. Polovinu členů odvolací komise volil příslušný zemský sněm.

Základem pro vyměření **pozemkové daně** podle dříve platného práva byl parcelový katastr. V něm byly uvedeny veškeré pozemky podrobené dani, a to jak podle rozlohy, způsobu obdělávání a jakosti třídy, tak i podle ryzího katastrálního výtěžku. Podkladem této daně byl *stabilní katastr,* který však již nevyhovoval. Základní principy vyměřování pozemkové daně však zůstaly celkem nezměněny, avšak celý aparát byl svěřen autonomním **komisím,** sestávajícím rovněž z volených a jmenovaných členů. V roce 1869 byla pozemková daň nově upravena, byla opuštěna zásada stability katastru a byla nařízena jeho revize vždy po 15 letech. I nadále se však mělo vycházet z průměrného čistého katastrálního výnosu, který se zjišťoval podle druhů kultury a bonity pozemků. Rozhodoval střední (obyčejný) stav kultur při obvyklém způsobu hospodaření a ceny plodin se měly zjišťovat podle cen minulých 15 let. Čistý výnos se stanovoval tak, že od údajů vypočtených tímto způsobem se odečítaly náklady spojené s hospodařením, nepřihlíželo se však k osobním poměrům majitelovým a k břemenům, která byla s pozemkem spojena, tj. ke dluhům. Počínaje rokem 1881 byla stanovena na následujících 15 let hlavní suma pozemkové daně pro celé Předlitavsko částkou 37,5 milionu zlatých, takže daň se tak v jisté formě vrátila do bývalého stadia tzv. kontingentní daně. V poměru ke zjištěnému čistému katastrálnímu výnosu činila nominální sazba 22,7 % výnosu, což bylo značně méně než do té doby. V roce 1896 se uskutečnila první revize katastru daně pozemkové, která byla slibována již roku 1869. Jejím výsledkem bylo snížení kontingentu pozemkové daně počínaje rokem 1897 o pět milionů zlatých, sazba 22,7 % přitom zůstala nezměněna.

Evidenci katastru pozemkové daně vedly **berní úřady,** v roce 1883 však byli zřízeni **měřičtí úředníci** a později hlavně **úředníci pro evidenci katastru,** jejichž úkolem bylo vyhledávat a technicky zjišťovat nastalé změny ve skutečnostech zachycených pozemkovým katastrem. O orgánech vytvořených při ministerstvu financí byla již řeč. V sídlech zemských finančních úřadů byly organizovány **archivy katastrálních map** jako technické úřady povolané nejenom k uchování původních katastrálních map, nýbrž i k provádění větších grafických katastrálních nebo kalkulačních prací a k vyhotovování potřebných kopií z těchto map.

Rovněž pro správu **nepřímých daní** vznikla v devadesátých letech celá řada speciálních orgánů, jako byly **poradní sbory** pro zdanění piva, lihu, cukru a minerálních olejů.

Další skupinu speciálních finančních úřadů tvořily **důchodkové úřady v užším smyslu slova,** zejména **celní úřady.** Tyto úřady byly v podstatě ponechány ve stavu, jak se vytvořily v polovině třicátých let. Podle většího nebo menšího rozsahu svého oprávnění se dělily na hlavní a vedlejší celní úřady a v každé z těchto kategorií se potom rozeznávaly ještě úřady I. a II. třídy. Náleželo jim vyclívání zboží při dovozu, vývozu i průvozu a vyměřování, vybírání a zúčtování cla. Byly však namnoze oprávněny vybírat i některé jiné dávky a konat též jisté platy jako zejména celní náhrady. Byly zřízeny nejen na hranicích, ale i uvnitř země. Pohraniční celní úřady byly postaveny buď přímo na celní čáře nebo v pohraničním okrese, nebo byly také umístěny na cizím území, což byly tzv. smíšené neboli mezinárodní celní úřady. U pohraničních celních úřadů ležících na zemských silnicích byly úřední závory, které byly ve dne zdviženy a v noci spuštěny. Celní úřady byly podřízeny zpravidla okresním finančním ředitelstvím nebo finančním inspektorům a pouze některé hlavní celní úřady I. třídy, jako v Praze a Podmoklech, spadaly přímo pod zemské finanční úřady. Organizovány byly podle dualistického principu, to znamená, že za všechno úřadování odpovídali solidárně dva vrchní úředníci každého úřadu.

Rozhodnutím z prosince 1842 byly sloučeny tehdejší dvě samostatné stráže, a to **důchodková a pohraniční stráž.** Vznikla tím **finanční stráž** jako civilní strážní sbor, který vystupoval jako ozbrojené těleso a měl práva a povinnosti vojenského sboru, podléhal však finančním úřadům a jurisdikci civilních soudů. Úkolem finanční stráže bylo bránit podloudnictví a přestupkům poplatkového zákona, zjišťovat tyto přestupky, být k ruce příslušným finančním a celním úřadům a v jistých případech napomáhat při výkonu opatření pro zajištění veřejné bezpečnosti. V obvodu zemského finančního úřadu tvořila finanční stráž celek, který byl rozdělen do **kontrolních okresů** a ty se dělily na **oddělení finanční stráže.** Zemské finanční úřady vykonávaly nad finanční stráží vrchní dohled pomocí **vrchních inspektorů finanční stráže** a okresní finanční ředitelství měla k výkonu dohledu **inspektory finanční stráže.**

Před zavedením šekového řízení si vyžadovalo provádění plateb v hotovosti existenci množství **finančních úřadů pro pokladniční službu.** Ve Vídni byla státní ústřední pokladna a ministerská výplatna (ministerský výplatní úřad), v Praze zemská hlavní pokladna, v Brně finanční zemská pokladna a v Opavě zemská vý-

platna. Zemské pokladny byly přímo podřízeny zemským finančním úřadům a náleželo jim zejména sbírat peníze od berních a poplatkových úřadů svého obvodu, vyplácet poukazy všem zemským státním úřadům, které byly oprávněny k samostatným poukazům, a odvádět přebytky do státní ústřední pokladny. Místo jednotné dřívější univerzální komorní výplatny byly v roce 1869 zřízeny dvě hlavní státní pokladny: státní ústřední pokladna peníze přijímala a ministerská výplatna obstarávala výplaty pro všechna ministerstva i jiné nejvyšší úřady. Od 1. ledna 1902 byla ministerská výplatna zrušena a spojena se státní ústřední pokladnou.

Pomocnými a výkonnými orgány finanční správy byly **berní úřady,** které byly zřízeny, podobně jako okresní hejtmanství a okresní soudy, v roce 1850. Obvody jejich působnosti se nazývaly **berní okresy** a kryly se v zásadě se soudními okresy. Ve statutárních městech obstarávaly jejich úkoly zpravidla magistráty. Do roku 1907 se dělily na hlavní berní úřady a berní úřady, toto rozdělení však nemělo vliv na jejich kompetenci. Berní úřady byly organizovány na dualistickém principu: za úřadování byli odpovědni dva vrchní úředníci, berní výběrčí a kontrolor, kteří museli všechna rozhodnutí podepisovat společně.

Působnost berních úřadů byla velmi rozsáhlá a značně rozmanitá. Prováděly **individuální předpis** (nikoli vyměření) **přímých daní** a přirážek nim a vybíraly je, podávaly výkazy o jejich nedoplatcích, zpočátku vedly i katastr pozemkové daně a předkládaly návrhy na daňové slevy a na poskytnutí lhůt při jejich placení, obstarávaly všechny pokladniční a účetní záležitosti okresního hejtmanství, pokud se týkaly přímých daní, přirážek k přímým daním a politických depozit aj. V těchto záležitostech byly berní úřady bezprostředně podřízeny okresním hejtmanstvím a musely vykonávat jejich příkazy a předkládat všechny své zprávy a podání jen jim, i když jejich konečné vyřízení příslušelo vyšším finančním úřadům. Přednostovi politického úřadu první stolice náležel také dohled jak nad činností, tak i nad personálem berního úřadu a zčásti i disciplinární moc nad ním. Berní úřady však byly zároveň pomocnými úřady soudů a jako takové uschovávaly a účtovaly sirotčí a opatrovnické jmění a soudní depozita. V těchto záležitostech byly podřízeny okresním soudům, popřípadě sborovým soudům první stolice. Berní úřady dále spravovaly jmění kumulativních sirotčích pokladen, vyměřovaly až do jistých mezí kolkové a bezprostřední poplatky z právních jednání, listin atd. a vybíraly je, vybíraly a zúčtovávaly ostatní státní důchodky, taxy, důchody ze státních lesů a statků a nepřímé dávky vůbec, pokud to nebylo zvláštními zákony přikázáno jiným orgánům, a odváděly vybrané peníze, zúčtovávaly je a obstarávaly na zvláštní rozkazy i jiné pokladní výkony pro stát a jeho úřady. V těchto záležitostech jim byla nadřízena okresní finanční ředitelství. Pokud nebylo po zrušení roboty skončeno vyvazování pozemků, příslušelo berním úřadům též vybírání, zúčtování a odvádění všech platů určených k jejich vyvazování. V této své činnosti se řídily příkazy zemských vyvazovacích komisí.

Specifickými úřady byly **finanční prokuratury** v Praze a Brně, zřízené roku 1851, kdy převzaly v podstatě funkci někdejších fiskálních úřadů a pozdějších komorních prokuratur. Původně byly podřízeny zemským finančním úřadům a od roku 1898 přímo ministerstvu financí, nebyly však výhradními úřady finanční

správy, nýbrž právními zástupčími a poradními orgány v civilně právních věcech pro všechna odvětví státní správy i pro některé instituce postavené naroveň státním orgánům. Zastupovaly zejména stát a jiné veřejné právní subjekty před soudem ve všech sporných věcech (až na malé výjimky) a ve správním řízení, udílely jim potřebné právní porady a spolupůsobily při uzavírání jejich právních jednání a zřizování právních listin. Podle nové instrukce z roku 1898 byly fakticky povolány k ochraně veřejných zájmů vůbec. V jejich čele stál finanční prokurátor odpovědný za celou činnost prokuratury.

Samosprávnými tělesy byly **burzy,** k jejichž zřízení však bylo zapotřebí ministerského svolení. Každá burza musela mít svůj statut schválený příslušnými ministerstvy. Statut určoval, jak se má ustavovat autonomní správa burzy a její orgány. Ve správních věcech byly burzy podřízeny příslušnému zemskému politickému úřadu, pro výkon státního dohledu jmenoval ministr financí po dohodě s ministrem obchodu pro každou burzu burzovního komisaře. Ten byl oprávněn sistovat usnesení burzovní správy, pokud odporovalo zákonu nebo statutu burzy. Ministr financí mohl pro trvalé porušování zákona burzovní správu, popřípadě burzu samu rozpustit. V roce 1903 dostaly zvláštní postavení plodinové (tj. zemědělské) burzy.

Nejvyšším orgánem správy měny byla již z dřívějšího období **Rakouská národní banka,** kterou roku 1878 vystřídala **Rakousko-uherská banka** jako privilegovaná cedulová banka pro obě části říše.

Velmi pestrá paleta finančních úřadů tím není ani zdaleka vyčerpána, neboť celá řada speciálních úřadů vznikla zejména pro správu státních monopolů, tj. loterie, tabákového monopolu, solivaren a mincovnictví, dále pro správu státního jmění, státního dluhu apod.

Je nám známo, že účetní kontrola se v Rakousku osamostatnila již v roce 1761. Roku 1854 přeměnou generálního účetního direktoria vznikl **nejvyšší účetní kontrolní úřad,** kterému byly podřízeny veškeré účtárny, a to ústřední státní účtárny ve Vídni i státní účtárny v jednotlivých zemích, jejichž účetní kontrole podléhaly i finanční úřady. Úřad však byl zrušen a od 1. ledna 1867 zahájil činnost **nejvyšší účetní dvůr.** Dvůr byl podřízen bezprostředně císaři a byl zcela nezávislý na ministerstvech. V jeho čele stál předseda, který měl být zván ke všem schůzím ministerské rady, kdykoliv se zde projednávaly záležitosti týkající se účetního dvora nebo jeho předsedy. Kontrole Nejvyššího účetního dvora byly podrobeny všechny účty státních úřadů o příjmech, vydáních a státním majetku. Dvůr mohl revidovat účty ústavů, společností, nadací a fondů dotovaných a podporovaných ze státních prostředků nebo fondů a ústavů, které byly spravovány státními úřady nebo státními úředníky. Jeho kontrola byla nejen ciferní, nýbrž mělo být i zkoumáno, zda opatření odpovídají rozpočtu a platným předpisům a požadavkům hospodárnosti.

Závěrem je nutno věnovat ještě pozornost trestní činnosti finančních úřadů.

V oboru přímých daní vykonávaly trestní finanční právo **daňové úřady první stolice** a odvolací cesta končila u zemského finančního úřadu.

V oboru trestního práva důchodkového, které se vztahovalo na nepřímé daně a dávky, cla, státní monopoly a regály a na poplatky včetně tax, byla situace dale-

ko složitější. Na vyšetřování a projednávání důchodkových přestupků se podílela nejen řada finančních úřadů a orgánů, ale do značné míry i zvláštní důchodkové soudy. Odhalování důchodkových přestupků náleželo příslušným výkonným úřadům (orgánům) finanční správy a finanční stráži. Zjišťování skutkového stavu a přípravné vyšetřování prováděla okresní finanční ředitelství, popřípadě finanční ředitelství. Tato ředitelství byla rovněž povolána k vlastnímu rozhodování o těchto přestupcích a v závažnějších důchodkových trestních věcech rozhodovaly důchodkové soudy. V sídlech okresních finančních ředitelství, popřípadě finančních ředitelství byly **okresní důchodkové soudy,** druhou instancí byly **vrchní důchodkové soudy** v Praze a Brně a třetí instancí byl **Nejvyšší důchodkový soud** ve Vídni. Rozhodování se dálo ve všech instancích v senátech.

BIBLIOGRAFICKÁ PŘÍLOHA

Z dobových příruček a starší literatury zasluhuje pozornost H. KONRAD, *Handbuch des österreichischen Finanzverwaltungsrechts,* Wien 1913; dále ADOLF BEER, *Die Finanzen Österreichs im 19. Jahrhundert,* Prag 1877. K přímým daním srov. JAROMÍR BERÁK, *Historický vývoj naší soustavy přímých daní,* SVPS 39, 1939, s. 87–160, 215–273; JOSEF VACEK, *Soustava daní rakouských,* Praha 1912; J. PETŘÍK, *Úvod do nauky o katastru daně pozemkové,* 2. vyd., Praha 1927. K účetní kontrole srov. JOSEF ŠTEFAN, *Rakouské státní účetnictví,* Brno 1911; JOSEF DRACHOVSKÝ, *Rakouské účetnictví státní,* 2. vyd., Praha 1910.

Vznikem ministerstva financí se zabývá MARIA WOINOWICH, *Die Umgestaltung der k. k. allgemeinen Hofkammer in das k. k. Finanzministerium im Jahre 1848,* MÖStA 7, 1954, s. 583–592. Vztahem národohospodářství k bankovní soustavě JIŘÍ NOVOTNÝ – JIŘÍ ŠOUŠA, *K otázce výzkumu národohospodářské správy se zřetelem k bankovní soustavě v českých zemích*, in: K hospodářským a sociálním dějinám 19. a 20. století, Opava 1991, s. 226–229; též JAN HÁJEK, *Počátky činnosti Poštovní spořitelny v Předlitavsku a vývoj jejích úsporových obchodů do roku 1914* (sborník).

K celní správě v rakouské monarchii srov. FRANTIŠEK MAINUŠ – JAN JANÁK – VLADIMÍR HORVÁTH, *Historie celnictví v ČSSR,* Praha 1977; SLAVOMÍR BRODESSER – VLADIMÍR HORVÁTH – JAN JANÁK – FRANTIŠEK MAINUŠ – MILENA POSPÍŠILOVÁ – JOZEF WATZKA, *Celnictví v Československu.* Minulost a přítomnost, Praha 1982. K pojišťovnictví zase MIROSLAV MARVAN – JOSEF CHALOUPECKÝ, *Dějiny pojišťovnictví v Československu*, I–II, Bratislava 1994.

Podrobně se finanční správou a jednotlivými zdroji státních příjmů zabývá ve spolehlivé studii JAN BRZOBOHATÝ, *Finanční správa v českých zemích v období let 1850–1918 s přihlédnutím k vývoji v první polovině 19. století,* SAP 26, 1976, s. 3–137; JOSEF GEBAUER, *Sídlo finančního úřadu v Opavě*, Vlastivědné listy, 1994, č. 2, s. 21–24; JAROSLAVA HONCOVÁ, *Vznik a význam zemědělských účetnických ústavů v českých zemích do roku 1918*, Vědecké práce Zemědělského muzea 28, 1989/1990, s. 46–70.

16.

Soudnictví a justiční správa

NEJVYŠŠÍM SPRÁVNÍM ÚŘADEM V OBORU JUSTICE se stalo **ministerstvo práv** (*Justizministerium*), označované později jako **ministerstvo spravedlnosti**, které bylo zřízeno nejvyšším rozhodnutím ze 17. března 1848. Vzniklo z části Nejvyššího soudního úřadu, který do té doby slučoval funkci nejvyššího soudu a nejvyššího justičního správního úřadu. Jeho činnost se tím omezila na výkon soudní pravomoci, takže jeho název byl změněn na Nejvyšší soudní dvůr. Kompetence ministerstva byla upravena nejvyšším rozhodnutím z 12. dubna 1852 s pozdějšími dodatky a změnami. Do jeho působnosti náležel zejména nejvyšší dohled nade všemi právními ústavy, které sloužily soudnictví, to znamená nejen nad soudy, státními zastupitelstvími a veškerým vězeňstvím, ale také nad advokacií, notářstvím a obhájci ve věcech trestních. Příslušelo mu také činit návrhy na jmenování soudců, pokud bylo toto jmenování vyhrazeno císaři, a jmenovat všechny ostatní soudní úředníky a zřízence, nebylo-li jejich jmenování přikázáno výslovně někomu jinému. Patřilo mu i **řízení veškeré justice s výjimkou vojenského soudnictví**, které bylo podřízeno ministerstvu války.

Nová organizace soudnictví se uskutečnila od 1. července 1850, do té doby vykonávaly soudnictví prozatímně soudy, jak je známe z josefínského období. Uvedeným dnem začala v českých zemích činnost 310 okresních soudů, z toho 52 okresních soudů první třídy, 21 zemských (krajinských) soudů a dvou vrchních zemských soudů, a vstoupily v platnost předpisy nově upravující působnost a příslušnost soudů, jejich vnitřní uspořádání i řízení před nimi. Tato nová organizace vycházela ze zásad březnové ústavy, která poprvé u nás postulovala stěžejní zásady novodobého soudnictví, jako byly jednotnost, všeobecnost, ve všech stolicích důsledné postátnění a odloučení soudnictví od veřejné správy, nezávislost soudců a veřejnost a ústnost řízení, v trestních věcech navíc ještě princip obžaloby a účasti soudců z lidu v tzv. porotách při rozhodování o těžkých zločinech a o politických a tiskových přečinech. *Silvestrovské patenty* však odstranily veřejnost líčení a porotní soudy a trestní řád z roku 1853 se vracel k převaze písemného a tajného řízení v trestním procesu. Po vydání prosincové ústavy v roce 1867 byly poroty pro trestní řízení o zločinech opět zavedeny a soudní řízení bylo postaveno procesními normami na liberální princip. Trestní řád z roku 1873 znamenal

v podstatě návrat k progresivním zásadám trestního řádu z roku 1849 a mj. přesně vymezoval i úlohu obnovené instituce porot v trestním řízení.

Od 1. ledna 1898 nabyly účinnosti jurisdikční norma, nový civilní soudní řád a nový exekuční řád s uvozovacími zákony. Odstraňovaly se jimi staré zásady občanského soudního řízení, pokud se ještě udržely, neboť již byly pro stávající společnost neúnosné. Pro sporné řízení byla stanovena zásada veřejnosti, zásada písemnosti řízení byla nahrazena zásadou ústnosti a zčásti se dostalo nové náplně projednací zásadě uplatňované od reformy civilního soudnictví za Josefa II. Doposud projednávaly v podstatě věc jen procesní strany mezi sebou a soud k tomu vlastně podle názoru některých autorů víceméně jen trpně přihlížel bez většího zasahování. Nyní bylo soudu uloženo nejen řízení postupu jednání, nýbrž i povinnost dotazovat se stran v zájmu vysvětlení nejasností, takže věc byla nyní projednávána stranami za větší součinnosti soudu.

Zákon o soudní organizaci z roku 1896 rozeznával vedle samostatných soudcovských úředníků i pomocné soudcovské úředníky, kteří byli oprávněni vykonávat jen takové práce, které neobsahovaly soudcovské rozhodování. Podle výkonu soudní pravomoci a podle postavení se soudní úřady dělily na **úřady hlavní**, tj. soudy v užším smyslu slova, a na **úřady vedlejší neboli pomocné**. K vlastnímu výkonu pravomoci byl ovšem povolán pouze hlavní úřad (soud). K pomocným soudním úřadům náležely především soudní kanceláře, jež přijímaly podání došlá soudu, vyhotovovaly všechna soudní vyřízení, uschovávaly všechny soudní spisy a zpravidla prováděly i exekuci. Dále vykonávaly zápisy do obchodního a společenstevního rejstříku, který byl veden u sborových soudů první stolice, a prováděly všechny funkce spojené s vedením pozemkových knih, mohly však vykonávat i některé další úkony. Soudní kancelář musela být od roku 1898 zřízena při každém soudu a mohla být popřípadě rozdělena i na několik samostatných oddělení. Jako zvláštní oddělení soudní kanceláře mohly být organizovány i depozitní úřady určené ke zúčtování a úschově soudních depozit, samostatný depozitní úřad byl však zřízen jen v Praze, zatímco v ostatních místech byla tato agenda svěřena berním úřadům.

Všechny soudy nově zřízené v roce 1850 je možno rozdělit opět do dvou skupin, tj. na **řádné soudy** a na **soudy mimořádné** nebo **zvláštní**. Řádným soudům byl svěřen výkon veškeré civilní pravomoci, pokud nebyla v tom kterém případě výlučně přikázána některému mimořádnému soudu, a patřily k nim v první řadě okresní soudy, zemské neboli krajinské soudy, vrchní zemské soudy, Nejvyšší soudní a kasační dvůr a obchodní soudy. K mimořádným soudům patřil Soud dvorního maršálka pro členy panovnického domu a pro osoby požívající práva exteritoriality a později zřízené živnostenské soudy a soudy rozhodčí nebo smírčí.

Základní jednotkou státní soudní pravomoci se staly od roku 1850 **okresní soudy**, které byly zřízeny s působností pro **soudní okres**. Působily jako samosoudy; v čele stál okresní soudce (přednosta okresního soudu), který měl k ruce pomocný personál; tvořil jej větší nebo menší počet samosoudců, tj. soudních adjunktů nebo tajemníků (u menších okresních soudů býval však zpravidla jen jeden soudce), dále knihovní, jeden nebo několik kancelistů a sluhové. Větší okresní soudy, u nichž

působilo více soudců, se mohly skládat z více oddělení se zvláštními soudními kancelářemi, v čele každého oddělení stál potom opět soudce jako samosoudce.

V letech 1850–1855 byly okresní soudy rozděleny podle velikosti obvodu a počtu obyvatel do tří tříd. Na rozsah působnosti v civilních věcech nemělo toto rozdělení žádný vliv, mělo však význam pro vyšší kvalifikaci některých okresních soudů jako soudů trestních. Okresní soudy první třídy byly totiž stejně jako všechny soudy zemské neboli krajinské **okresními soudy sborovými** a někdy bylo pro ně užíváno označení **okresní sborové soudy trestní.** Tyto soudy vykonávaly v obvodě několika okresních soudů výlučně trestní pravomoc v řízení o zločinech a přečinech, ale s určitým omezením. Pokud šlo o delikty, které zákon přikazoval porotním soudům, omezovaly se jen na přípravné řízení, o všech ostatních přečinech a zločinech prováděly však celé řízení včetně hlavního přelíčení. Nebyly však odvolacími stolicemi proti trestním rozhodnutím okresních soudů. V roce 1855 byly okresní soudy sborové přeměněny ve **vyšetřovací soudy pro zločiny a přečiny,** zločiny a přečiny však vskutku pouze vyšetřovaly, zatímco hlavní přelíčení jim už nadále nepříslušelo. Nový trestní řád s působností od 1. ledna 1874 vyšetřovací soudy zrušil a trestní pravomoc všech okresních soudů se nadále omezovala toliko na stíhání přestupků, to znamená nejméně závažných trestných činů, zatímco ve věcech zločinů a přečinů okresní soudy spolupůsobily se sborovými soudy první stolice, jen pokud šlo o přípravné vyhledávání a vyšetřování.

V civilním soudnictví byla působnost okresních soudů složitější. **Ve sporných civilních věcech** byla jejich příslušnost dána cenou předmětu sporu nepřesahující určitou hodnotu. Zpočátku byla dána tato hranice 500 zl. konv. měny, později se však zvyšovala. Některé věci náležely okresním soudům svou povahou bez přihlédnutí k hodnotě předmětu sporu. Byly to rozepře o nájem a pacht a také o rušení držby movitých věcí včetně předmětů horního podnikání. Od roku 1898 patřily před okresní soudy ty spory, které jim byly výslovně přikázány jurisdikční normou. Byly to zvláště rozepře o otcovství, šlo-li o nemanželské dítě, o určení nebo opravu hranic nemovitosti, o služebnost bytu (výměnek), spory z rušené držby, z nájemních smluv, spory o výpověď, o odevzdání věci, spory z pracovního poměru, který vznikl soukromoprávní úmluvou (pokud nebyl příslušný živnostenský soud), spory mezi povozníky, popřípadě mezi hostinskými a jejich zákazníky, spory o vady dobytka, spory z pozůstalostí a držebnosti a pracovní spory z hor a některé další. **Z nesporných civilních věcí** patřila před okresní soudy pozůstalostní agenda, poručenská agenda, opatrovnictví, dobrovolné rozvody, prohlášení za mrtvého (pokud se tak nedělo v zájmu uzavření nového sňatku), adopční agenda a agenda legitimační a amortizační. Okresní soudy převzaly od svých předchůdců **vedení pozemkových knih** a byly rovněž zásadně příslušné pro knihovní věci, a to ať sporné nebo nesporné, pokud nebyla dána v některých případech výlučná příslušnost zemského soudu. Provádět zápisy do nich byl oprávněn jen soud na návrh účastníka. Nový pozemkový zákon byl vydán roku 1871 a na jeho základě se zřizovaly nové pozemkové knihy.

Reorganizace politické správy za neoabsolutismu postihla i sotva vybudované okresní soudy. V letech 1855–1868 byla včleněním okresní prvoinstanční justice

do okresních úřadů opět spojena politická správa se soudnictvím v tzv. **smíšených okresních úřadech**, jak o tom byla již řeč v kapitole o politické správě. Samostatné okresní soudy zůstaly jen výjimečně, a to v místech mimo sídla sborových soudů první stolice, pokud v nich byly současně zřízeny samostatné politické úřady. V sídlech sborových soudů první stolice vznikly tzv. **městské delegované okresní soudy**, které působily až do roku 1898, kdy jejich místo zaujaly okresní soudy.

Od 31. srpna 1868 v souvislosti s novou organizací politické správy došlo k novému **osamostatnění okresních soudů**, a tím k **definitivnímu oddělení** soudnictví od správy. Ústavní změny týkající se soudnictví byly pojaty do státního základního zákona o moci soudcovské z roku 1867, který na základě zásady dělení státní moci odděloval soudnictví od správy ve všech stolicích.

Nadřízenou instancí okresních soudů se roku 1850 staly **zemské nebo krajinské soudy**, které byly od roku 1855 označovány jako **sborové soudy první stolice** a v zemských hlavních městech, tj. v Praze a Brně, byly nadále nazývány **zemské soudy** a všude jinde **krajské soudy**. Jejich obvod tvořilo zpravidla 15–24 soudních okresů. V Čechách jich roku 1850 vzniklo 13 a později se jejich počet ustálil na 15, na Moravě jich bylo sedm a ve Slezsku dva, takže jejich obvody se v hrubých rysech kryly s politickými kraji. V čele každého soudu stál prezident, popřípadě i viceprezident, a soud byl obsazen potřebným počtem radů, soudních tajemníků a adjunktů a pomocným personálem. Rozhodování u nich bylo svěřeno většímu počtu osob (senátu), takže tyto soudy fungovaly pravidelně jako kolegiální soudy ve tříčlenných nebo čtyřčlenných senátech, v jejichž čele stáli předsedové senátu. Soudy rozdělovaly svou agendu do několika samostatných oddělení a v trestních věcech existovala speciální soudní oddělení pro předběžné vyšetřování a pro hlavní přelíčení apod. Zvláštní postavení měla radní komora soudního dvora.

V Praze byl zřízen samostatný **obchodní soud**, všude tam, kde to obchodní ruch vyžadoval a kde nebyl samostatný obchodní soud, vytvářel se při sborovém soudu první stolice **obchodní senát**, který v podstatě věcně navazoval na merkantilní a směnečný soud. U některých sborových soudů první stolice se vytvářely i **horní senáty**, jejichž působnost se vztahovala vždy na několik obvodů sborových soudů první stolice.

Pro trestní věci, které jsme si již uvedli, byly příslušné **porotní soudy**, které byly zřízeny při sborových soudech první stolice. Skládaly se vedle pěti soudců z povolání z 12 soudců z lidu-porotců, kteří byli voleni. Soudcové z lidu tvořili porotu a měli sami podle svého svědomí rozhodovat o otázce viny. Na základě jejich výroku vynášel rozsudek senát, který byl složen ze soudců z povolání. Za absolutismu a za mimořádných okolností byla činnost porotních soudů zastavována.

Zemské nebo krajinské soudy rozhodovaly v letech 1850–1855 **v trestních záležitostech** v první stolici jen o zločinech vyhrazených porotním soudům. Byly to takové zločiny, se kterými trestní zákon z roku 1852 spojoval trest smrti nebo trest žaláře delšího než pět let. Dále rozhodovaly o tiskových přečinech. Ve druhé a současně odvolací stolici rozhodovaly o stížnostech proti kontumačním rozsud-

kům okresních soudů a o odvoláních proti jiným rozsudkům těchto soudů a dále o odvoláních proti rozsudkům okresních sborových soudů ve věcech těch zločinů a přečinů, které nepatřily před porotu. Od roku 1855 jim náleželo hlavní přelíčení a rozhodnutí a jeho výkon ohledně všech zločinů a přečinů podle všeobecného trestního zákona z roku 1852.

V **civilních záležitostech** před ně šla jako ke druhé instanci všechna odvolání ohledně nálezů a usnesení okresních soudů, a to jak ve sporných, tak i nesporných věcech. V první stolici jim příslušely ze sporných záležitostí všechny spory, které nebyly jurisdikční normou přikázány okresním soudům. Kromě případů uvedených u okresních soudů to byly všechny spory, u nichž hodnota předmětu sporu byla zpočátku vyšší než 500 zl. Z nesporné agendy před ně patřily některé přesně určené druhy jako prohlášení za mrtvého za účelem opětovného manželství, zavedení nebo zrušení opatrovnictví pro marnotratnost nebo duševní poruchu, legitimace, adopce, emigrace do ciziny, rozvod, rozluka nebo prohlášení neplatnosti manželství, rozhodování o usnesení okresních soudů ohledně prodloužení otcovské moci nebo poručenství, žádosti o osvojení nebo legitimaci, fideikomisní věci, konkursní a vyrovnací řízení aj. V knihovních záležitostech vedly pozemkové knihy o nemovitostech, které byly před vydáním knihovního zákona zapsány v zemských, popřípadě lenních deskách, a o nemovitostech v obvodu města, v němž měly tyto soudy své sídlo. V sídlech zemských politických úřadů jim patřilo vedení železničních knih. K nesporné obchodní agendě patřila obdobná řízení vyplývající z obchodních poměrů jako amortizace směnek, vedení obchodního a společenstevního rejstříku, obchodní konkursní a vyrovnací řízení apod. Horní nesporná agenda se omezovala na vedení horních knih. Obchodní senáty vyřizovaly ve sporných záležitostech obchodní spory (tj. spory bankovní, směnečné, makléřské, komisionářské a dopravní), pojišťovací spory mezi obchodníky, továrníky a bankéři navzájem a mezi nimi a jejich zaměstnanci.

Apelační soudy byly roku 1850 přeměněny ve **vrchní zemské soudy** v Praze a Brně, které se od reorganizace v roce 1855 nazývaly též **sborové soudy druhé stolice.** V jejich čele stál prezident, popřípadě i viceprezident, a byl zde další soudcovský a kancelářský personál. Podobně jako soudní dvory první stolice se rozpadaly na více oddělení a fungovaly zpravidla v pětičlenných senátech.

Vrchní zemské soudy byly v **trestních věcech** v letech 1850–1855, kdy v trestním řízení existovala jen dvojinstančnost, pouze revizní stolicí pro stížnosti na určité procesní vady v rozhodnutí okresních sborových soudů a soudů zemských či krajinských. Po zavedení trojinstančnosti trestního soudnictví v roce 1855 se staly odvolacími soudy proti rozhodnutí okresních soudů a sborových soudů první stolice. V trojinstančním systému civilní jurisdikce vykonávaly vrchní zemské soudy výhradně pravomoc odvolacích, popřípadě dovolacích soudů. Tyto soudy rozhodovaly také kompetenční spory mezi podřízenými soudy, měly disciplinární moc nad soudními úředníky ve svém obvodě aj.

Poslední instancí byl **Nejvyšší soudní a kasační dvůr ve Vídni,** který vznikl roku 1850 ze zbytku Nejvyššího soudního úřadu. V jeho čele stáli první a druhý prezident, dále zde byli tři senátní prezidenti a další personál. Soud rozhodoval pra-

videlně v sedmičlenných senátech, ve vícečlenných senátech se řešily pouze zákonodárné otázky nebo otázky tkající se výkladu práva. V letech 1850–1855 mu příslušelo v trestních věcech pouze rozhodování o zmatečních stížnostech na rozhodnutí nižších, zejména porotních soudů, proti jejich rozhodnutí nebyl v tomto období připuštěn jiný opravný prostředek. Od roku 1855 rozhodoval v trestních věcech výlučně jako zrušovací soud o zmatečních stížnostech, připuštěných výslovně trestním řádem a dalšími předpisy. Výjimečně rozhodoval i o odvoláních, pokud byla podána současně se zmateční stížností v téže věci. V civilním soudnictví byl odvolací stolicí v těch záležitostech, pro které byl sborový soud první stolice první instancí a sborový soud druhé stolice odvolací instancí.

Nejdůležitějšími mimořádnými neboli zvláštními soudy byly **živnostenské soudy**. Začaly se zřizoval od roku 1869 jako prakticky jediná sociální instituce, která v Rakousku vznikla v období vlády německých liberálů. Měly za úkol řešit pracovní spory, tj. zejména mzdové spory, spory o zrušení pracovního poměru, o náhradu za toto zrušení, spory vzniklé v důsledku poškození továrního majetku a spory o příspěvky do penzijních a nemocenských pokladen, spory o výpověď a vyklizení obydlí v dělnických domech aj. Zřizovalo je ministerstvo práv spolu s ministerstvem obchodu po dobrozdání zemského sněmu ve městech nebo okresech, kde se po továrnicku provozovala ve větším rozsahu určitá živnost nebo řada živností spřízněných. Členy soudů volili z poloviny zaměstnavatelé a z poloviny dělníci a předsedou byl soudce jmenovaný ministrem práv. Paritní účast obou složek se zachovávala i při odvolacím řízení před sborovým soudem první stolice. Živnostenských soudů bylo velmi málo a teprve po vydání nového zákona v roce 1896, kterým se pracovní soudnictví začlenilo do všeobecné organizace soudů, jich byl zřízen větší počet. Tento zákon rovněž zrušil příslušnost politických úřadů první stolice v pracovních sporech. Všude tam, kde nebyly živnostenské soudy zřízeny, byly k vyřizování uvedených sporů příslušné okresní soudy.

Spory spojené s provozováním labské plavby vyřizovaly **polabské soudy** (byly to okresní soudy v Polabí) a do skupiny mimořádných soudů patří i **rozhodčí** nebo **smírčí soudy** vytvářené v souvislosti se sociálně reformní činností Taaffovy vlády. Byly to **rozhodčí soudy nemocenských pokladen** (byly výlučně příslušné pro spory mezi pojištěnci a nemocenskými pokladnami o nárocích na podporu v nemoci), **rozhodčí soudy dělnických úrazoven** (měly stejnou agendu, pokud šlo o úrazové pojištění) a **rozhodčí soudy horních a bratrských pokladen.** Po vydání zákona o penzijním pojištění zaměstnanců ve vyšších službách roku 1907 vznikly v sídle každé zemské penzijní úřadovny rozhodčí soudy těchto úřadoven.

Na základě patentního zákona z roku 1897 vznikl **patentní soud** k projednávání stížností proti rozhodnutím zmatečního oddělení patentního úřadu, který rozhodoval o návrzích na odnětí, zrušení, případně odepření nebo ztrátě již propůjčeného patentu.

Nejdůležitější součástí justiční správy se stala **státní zastupitelství.** Prvním základem pro vybudování této instituce (státní zástupci byli označováni i jako státní návladní) se stala *březnová ústava,* která u nás poprvé proklamovala na půdě

trestního procesu zásadu obžalovacího řízení místo do té doby platné inkviziční (vyhledávací) zásady. Stav, kdy v rukou soudce byla současně soustředěna obžaloba i rozhodování o vině, se již považoval za neudržitelný. Proti tomu byl postaven požadavek, aby obžalobu v trestním řízení zastupoval zvláštní orgán, státní zástupce. Instituce státního zastupitelství byla pojata již do trestního řádu z roku 1853 a její význam byl pak posílen v trestním řádu z roku 1873, ve kterém se uplatnila ve všech směrech v trestním řízení soustava stran (žalobce a obžalovaný), tj. zásada rovnocennosti.

Vnější i vnitřní organizace státních zastupitelství byla vybudována organickým zákonem pro státní zastupitelství z 10. července 1850. **Státní zástupci** s potřebným počtem substitutů, kancelářských úředníků a sluhů měli působit při všech okresních sborových soudech a při všech zemských neboli krajinských soudech. Při vrchních zemských soudech měli být ustanoveni **generální prokurátoři** (vrchní státní zástupci, vrchní návladní) s potřebným počtem náměstků, kteří se nazývali generální advokáti. V roce 1855 však bylo stanoveno, aby sídla státních zastupitelství zůstala nadále jen u sborových soudů první stolice. Trestní řád z roku 1873 ustálil organizaci státních zastupitelství tak, že při každém sborovém soudu první stolice existoval **státní zástupce** s potřebnými náměstky a ostatním pomocným personálem. Při vrchních zemských soudech fungovali **vrchní státní zástupci** s náměstky a pomocným personálem a při Nejvyšším soudním a kasačním dvoru ve Vídni existoval **generální prokurátor,** jehož náměstci se nyní nazývali generální advokáti. U okresních soudů vykonávali funkci státních zástupců buď úředníci zastupitelstva, nebo tzv. **funkcionáři státního zastupitelství.** Byli to zpravidla policejní a političtí úředníci nebo penzionovaní důstojníci, kteří tuto hodnost vykonávali za peněžitou odměnu. Jmenoval je vrchní státní zástupce v dohodě s přednostou zemského politického úřadu a mohl je také kdykoliv sesadit nebo zprostit úřadu bez udání důvodů.

Státní zástupci byli zcela **nezávislí na soudech** a platila zásada přímé služební podřízenosti státních zástupců vrchnímu státnímu zástupci a těch generálnímu prokurátorovi, který byl podřízen přímo ministerstvu práv.

Rozsah působnosti státních zastupitelství se vyvíjel a měnil. Na samém počátku své činnosti měli státní zástupci velkou pravomoc i v civilních právních věcech, toto jejich působení však bylo záhy omezeno a hlavní pole jejich činnosti spočívalo v trestním řízení. Jejich základní povinností bylo stíhat z úřední moci všechny trestné skutky, o nichž se dozvěděli. Hájili zájmy státu při soudních řízeních, podávali veřejnou trestní obžalobu a zastupovali stát při trestním řízení, současně ale také dbali, aby nebyl nikdo nevinně stíhán. Bděli nad tím, aby vyšetřování probíhalo podle zákona a aby se trestní řízení zbytečně neprotahovalo. Měli právo nahlížet kdykoliv do spisů, podávat ústně i písemně návrhy, žádat při přípravném řízení o pomoc bezpečnostní i jiné úřady, které byly povinny jejich nařízení poslechnout a podporovat je v jejich opatřeních, a mohli se účastnit porad soudu, nikoliv však hlasování při vynášení nálezů. Přípravné vyšetřování se mělo dít jen na návrh státního zástupce. Při hlavním přelíčení měl státní zástupce právo klást otázky obžalovanému, svědkům i znalcům. Mohl zavrhnout polovinu

navržených členů poroty a zvlášť významná byla jeho činnost v tiskových věcech. Bezpečnostní úřady buď samy, nebo z rozkazu státního zástupce mohly zabavit každý tiskopis, který byl vydán a rozšiřován s opomenutím určitých předpisů tiskového patentu (například bez uvedení jména tiskaře) nebo jehož obsah zakládal trestný čin, který mohl být stíhán z veřejného zájmu. Státní zástupce musel být také přítomen při výkonu rozsudku smrti a měl právo podat veřejnou žalobu na nepřítomné a uprchlé ve formě zatykače.

Vrchní státní zástupci měli vrchní dozor nad členy státních zastupitelství ve svém obvodě, zaváděli proti nim disciplinární řízení, mohli nahlížet do všech trestních spisů, podávat vlastní návrhy v případech, které jim byly vyhrazeny, a zprostředkovávat výkazy a zprávy ode všech úřadů státních zástupců svého obvodu ministerstvu spravedlnosti. Měli vrchní správu a dozor nad trestnicemi a trestními ústavy v obvodech své působnosti. Byli rovněž pověřeni především funkcí veřejných žalobců ve všech trestných věcech, náležejících podle trestního řádu do oboru působnosti vrchních zemských soudů, a to ponejvíce v opravných prostředcích. Sami nebo prostřednictvím svých náměstků se mohli zúčastnit přelíčení u sborových soudů první stolice.

Generální prokurátor zastupoval veřejnou žalobu v řízení o opravných prostředcích (zmatečních stížnostech spojených například s odvoláním), pokud byly připuštěny ke kasačnímu soudu, a při obnově řízení ve prospěch obžalovaného. Sám mohl také vznést zmateční stížnost proti soudním rozsudkům nebo postupům, které porušovaly nebo špatně vykládaly zákon. O své činnosti podával výkazy ministru spravedlnosti.

Veřejnými úředníky byli i **notáři.** Jejich počet byl omezen a jmenoval je ministr spravedlnosti. Ten vykonával dozor i nad notářskými kolegii a komorami. Vlastní disciplinární moc nad notáři měly příslušné vrchní zemské soudy. Notářský řád z roku 1850 se pokusil zavést tzv. notářský přímus, tj. vázanost přibrat k vyhotovení určitých právních listin notáře. Notářský řád z roku 1871 a zákon o notářském přímusu z téhož roku přímo stanovil, která právní jednání musí být učiněna před notářem. Veškerá působnost notářů se dělila na úřední a neúřední, úřední působnost pak na samostatnou a přenesenou. Samostatná úřední činnost notářů spočívala v sepisování notářských spisů o právních jednáních a v řadě dalších úkonů, úřední činnost přenesenou vykonávali notáři jako soudní komisaři. Každému notáři byl přidělen notářský okres, obsahující nejméně jeden okres soudní. V obvodu každého vrchního zemského soudu měl být jeden nebo více **notářských archivů,** určených k přejímání a trvalé úschově spisů a pečetí notářů, kteří ukončili svou úřední činnost. Obvod notářského archivu tvořil současně obvod **notářské komory.** Ta vedla všechny osobní i organizační záležitosti notářů.

Na rozdíl od notářství se stala **advokacie** postupně svobodnou, popřípadě stavem nezávislým na soudech. Mohl ji provozovat každý, kdo prokázal zákonnou kvalifikaci, a to bez jakéhokoliv úředního jmenování nebo koncese. Orgány stavovské samosprávy byly **advokátní komory;** ty volily z řad svých členů disciplinární radu, která měla disciplinární moc nad advokáty i nad kandidáty advokacie (koncipienty).

Vrchní správu **vězeňství** vykonávalo až do roku 1865 ministerstvo vnitra, popřípadě státní ministerstvo. V tomto roce však byla správa vězeňství předána ministerstvu spravedlnosti, kde k výkonu vrchního řízení veškerého vězeňství používal ministr generálního dozorce věznic. Později byla tato instituce zrušena a správa vězeňství byla soustředěna v jednom z oddělení ministerstva spravedlnosti. Vlastní správa věznic náležela do kompetence vrchních státních zástupců.

BIBLIOGRAFICKÁ PŘÍLOHA

Z dobových příruček, popřípadě učebnic, srov. zejména JOSEF KASERER, *Handbuch der österreichischen Justizverwaltung,* 1-2, Wien 1882-1884; EMIL OTT, *Soustavný úvod ve studium nového řízení soudního,* Praha 1897, 2. vyd., 1908; FERDINAND PANTŮČEK, *O organisaci a příslušnosti soudní dle nových zákonů procesních,* Praha 1897; F. LOŠAN, *Soudnictví živnostenské v Rakousku,* Praha 1904.

Z novější **literatury** jsou to zejména zasvěcené studie VÁCLAVA ŠOLLEHO, *Počátky buržoazního soudnictví v českých zemích,* SAP 18, 1968, s. 86-141, 21, 1971, s. 93-170, a *Státní zastupitelství Praha ve světle svého archivního fondu,* SSH 4, 1969, s. 237-256, a instruktivní přehled téhož autora *Justiční správa,* in: Státní archiv v Praze. Průvodce po archivních fondech, Praha 1958, s. 76-134. Syntetizující charakter má studie VÁCLAVA ŠOLLEHO *Buržoazní justice v Rakousku ve světle prosincové ústavy,* in: Pocta akademiku Václavu Vaněčkovi k 70. narozeninám, Praha 1975, s. 179-194. Též WERNER OGRIS, *Die Rechtsentwicklung in Cisleithanien,* in: Die Habsburgermonarchie 1848-1918, 2, Verwaltung und Rechtswesen, Wien 1975, s. 538-662; TÝŽ, *Die Rechtsentwicklung in Österreich 1848-1918,* Wien 1975. Z dílčích studií LUDMILA PETRÁŠOVÁ, *Krajský soud v Plzni*, Západočeský historický sborník 1, 1995, s. 53-75; KAREL SCHELLE, *O možnosti studia dějin soudnictví na Moravě*, VVM 43, s. 333-339; STANISLAV BALÍK ml., *K tradici porotního soudnictví v českých zemích*, Historický obzor 5, 1994, s. 13-16.

Jen málo institucí má přehledné zpracování vývoje jako státní zastupitelství, srov. ADOLF TUREK, *Státní zastupitelství v českých zemích v letech 1850-1859,* SAP 9, 1959, s. 106-159; či JOSEF KUCHTA - KAREL SCHELLE, *Historie a současnost státních zastupitelství*, Brno 1994. Totéž je možno říci i o notářství, srov. JIŘÍ BRÁZDA - RICHARD BÉBR - PAVEL ŠIMEK, *Notářství. Jeho vývoj, organizace a pravomoc*, Praha 1976. Dějiny advokacie zpracoval FRIEDRICH KÜBL, *Geschichte der oesterreichischen Advokatur,* Wien 1981; české poměry pak JAN KOBER, *Advokacie v českých zemích v letech 1848-1904*, Praha 1994; ILONA SCHELLOVÁ - KAREL SCHELLE, *Právní úprava advokacie (historie a současnost)*, Brno 1995; STANISLAV BALÍK ml., *Právní předpisy o advokacii v Čechách v letech 1918-1938 a jejich dobová interpretace*, Právněhistorické studie 34, 1997, s. 199-213. Nejrůznějšími aspekty rakouského soudnictví a práva srov. ALFRED MEISSNER, *Nacionální momenty v soudcovském jmenování*, Akademie 12, 1908; KAREL NOVOTNY, *Soudy pro mladistvé*, Hlídka 26, 1909, s. 455-462 (diskuse o soudech pro mladistvé). O soudcovské nezávislosti ALFRED MEISSNER, *Neodvislost soudcovská a volné rozhodování*, Akademie 11, 1907; GUSTAV AUBIN, *Entwicklung der richterlichen Unabhängigkeit um neuisten deutschen und österreichischen Rechte*, Wien 1906; ERNST C. HELLBLING, *Die Trennag der Justitz von der Verwaltung in historischen Schau*, Jurist Blätter 1948.

K činnosti soudů při potlačování socialistického a dělnického hnutí srov. KAREL MALÝ, *Policejní a soudní perzekuce dělnické třídy v druhé polovině 19. století v Čechách,* Praha 1967. Po-

stavením dělnictva se zabýval rovněž VÁCLAV ŠOLLE, *Pracovní spory dělnictva v agendě živnostenského soudu v Praze,* in: K vývoji právního postavení dělnické třídy za kapitalismu, Praha 1984, s. 93-108; FRANZ MIGERKA, *Das Gewerbegericht für die Fabriksmässig getriebenen Unternehmungen der Gewerbeindustrie und der damit verwandten Gewerbe der Färberei, Spinnerei und Apretur in Brünn und dessen nächster Umgebung*, Zeitschrift der mährischen Gewerbevereines 2, 1870, s. 85-93. Dějiny policie a četnictva zmapovali PAVEL MACEK - LUBOMÍR UHLÍŘ, *Dějiny policie a četnictva, 1, Habsburská monarchie (1526-1918)*, Praha 1997.

K ministerstvu spravedlnosti srov. BERTHOLD WALDSTEIN-VERTENBERG, *Aktenlauf im k. k. Justizministerium 1848-1918,* MÖStA 28, 1975, s. 226-235.

OBDOBÍ MEZIVÁLEČNÉ REPUBLIKY A PROTEKTORÁTU

17.

Správní vývoj ČSR; ústavní instituce

CELÝ PRÁVNÍ ŘÁD A SPRÁVNÍ SYSTÉM JEDNAK RAKOUSKA PRO ČESKÉ ZEMĚ, jednak Uher pro Slovensko a Podkarpatskou Rus převzala předmnichovská ČSR tzv. *recepčním zákonem* – první právní normou, kterou přijal Národní výbor již 28. října 1918 a která byla později publikována pod č. 11/1918 Sb. Buržoazie se snažila zachovat za každou cenu právní kontinuitu: v recepčním zákoně se stručně, ale zřetelně říká, že „veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti" a „všechny úřady samosprávné, státní a župní, ústavy státní, zemské, okresní, župní a obecní jsou podřízeny Národnímu výboru a prozatím úřadují a jednají podle dosud platných zákonů a nařízení".

ČSR však byla natolik ovlivněna dobou svého vzniku na konci dlouhého, čtyři roky trvajícího válečného konfliktu, který způsobil revoluční vření vrcholící dvěma ruskými revolucemi, že se to nemohlo neprojevit i na celkové organizaci a duchu veřejné správy nového státu.

Zejména v prvním období, které začíná vznikem republiky a končí porážkou dělnictva v prosincové generální stávce, zasahovalo dělnictvo do veřejné správy prostřednictvím různých orgánů velmi výrazně. Ve druhém období, které začíná na počátku dvacátých let a zahrnuje téměř celou předmnichovskou republiku, postupující stabilizace nového státu odstranila skoro všechna ustanovení, která byla produktem revoluční epochy. Za tzv. druhé republiky došlo především ke státoprávním změnám a k faktickému přetvoření ČSR ve spolkový stát. Připravovala se i změna struktury státního aparátu a územní samosprávy, která by znamenala přiblížení italskému nebo německému vzoru. Tento proces byl ukončen okupací 15. března 1939.

Správní aparát ČSR se určitým způsobem odlišoval od starého rakouského správního systému. Bylo to zejména **zpolitizováním veřejné správy** ve smyslu politického stranictví. Pro první republiku nebyl již typický apolitický byrokrat, nýbrž byrokrat mající v kapse jednu nebo i více legitimací různých politických stran. Podle stranického klíče se obsazovalo nejen vedení centrálních státních úřadů, nýbrž i úřednická místa na všech stupních. Koaliční vládní strany si mezi sebe rozdělily jednotlivé resorty hned na počátku republiky a socialisté připustili, aby rozhodující mocenskou pozici, jakou bylo ministerstvo vnitra, ovládla agrární

strana. Ještě nespornější a téměř výlučný vliv měla agrární strana na celý systém zemědělské správy. " Strana finančního kapitálu", národní demokracie, obsazovala téměř vždy, kdykoli byla zastoupena ve vládě, ministerstvo průmyslu, obchodu a živností. Doménou socialistických stran, nikoli však již tak bezvýhradnou, se pak stala sociální správa, popřípadě ta ministerstva, v jejichž resortu byl zaměstnán velký počet pracovníků nižších kategorií, jejichž hlasy hrály důležitou roli při volbách, jako bylo ministerstvo železnic, ministerstvo pošt a telegrafů, popřípadě i ministerstvo školství a národní osvěty. I do funkcí odborových přednostů a na jiná vedoucí místa byli dosazováni přímí exponenti jednotlivých politických stran.

Dalším výrazným rysem prvorepublikové správy je její **demokratizace**, i když omezená rámcem buržoazně demokratického systému. Nejvýrazněji se projevila v nejnižším stupni územní samosprávy, neboť do obcí se od roku 1919 volilo podle zásad všeobecného, přímého, rovného a tajného hlasovacího práva na základě poměrného zastoupení. Ani zde však nebyla tato demokratizace zcela důsledná, jak to dokazuje existence obecních finančních komisí limitujících usnesení obecních orgánů.

Vraťme se nyní k dalším rysům charakteristickým pro **počáteční období**, kdy byla autorita státních úřadů a byrokracie v důsledku jejich postojů za války natolik otřesena, že vláda byla donucena přinést určité ústupky radikálním náladám mas, hlavním cílem ovšem zůstávalo zachování neporušeného státního aparátu.

Institucemi, které udávaly určitý revoluční charakter veřejné správě v prvních měsících po vzniku ČSR, nebyly pouze **národní výbory**. Tuto funkci plnily i ostatní méně známé občanské sbory, které vznikly většinou koncem roku 1918, tj. v době, kdy již bylo přikročeno k likvidaci národních výborů, a na něž byly přeneseny některé úkoly veřejné správy. Byly to okresní demobilizační výbory, několikastupňový systém hospodářských rad a bytové úřady, nemluvě již o dělnických radách.

V souvislosti s německým iredentistickým pučem a s pokusem o **odtržení pohraničí** od ČSR a jeho připojení k tzv. německému Rakousku došlo v jednotlivých částech pohraničního území k vytvoření zvláštních správních orgánů, ty však ukončily svou činnost potlačením německého puče v prosinci 1918.

Hned od vzniku ČSR se projevily snahy po likvidaci vyšších složek územní samosprávy, které došly svého výrazu v župním zákoně z roku 1920. Ani župní zákon však nemohl zatajit, že byl produktem radikálního poválečného období, proklamujícího pod vlivem válečných událostí a zejména ruské revoluce požadavky lidových mas, a odstraňoval nejen těžkopádné a tehdejšími prostředky nesnadno zvládnutelné zemské celky, nýbrž zaváděl i poměrně rozsáhlou spoluúčast občanstva ve veřejné správě.

Produktem revolučního období byla rovněž **definitivní ústava** ČSR, přijatá Národním shromážděním spolu se župním zákonem 29. února 1920. Ústava obsahovala řadu demokratických ustanovení, která však nebyla vždy uváděna v platnost. Totéž je možno říci o **volebním řádu** do Národního shromáždění, který zaváděl spravedlivější systém poměrného zastoupení na rozdíl od většinového systému uplatňovaného při volbách do říšské rady a zemských sněmů. Velmi sporným se však stal systém tzv. vázaných kandidátních listin, v nichž byla spatřována příčina přepjatého politického stranictví a vlivu politických stran na veřejný život. Hranice aktivního volebního práva byla v ústavě stanovena poměrně nízko, na 21. rok věku.

Pro období od počátku dvacátých let je rovněž charakteristické rozsáhlé **sociální zákonodárství**. V zájmu otupení třídních rozporů byla vláda donucena přistoupit na doplnění nedostatečného rakouského sociálního systému, jehož základy byly položeny taaffovskými sociálními reformami. Budování prvorepublikového sociálního zákonodárství skončilo v podstatě přijetím zákona o invalidním a starobním pojištění dělníků roku 1924 s platností od roku 1926. Od této doby úroveň sociálního zákonodárství stagnovala, což se zvlášť výrazně projevilo ve zhoršování sociálního pojištění a ve snižování podpor v nezaměstnanosti. V prosinci 1918 byl totiž zaveden systém státních podpor v nezaměstnanosti, o jejichž udílení rozhodovaly okresní demobilizační výbory. Šlo o způsob velmi výhodný pro dělnictvo, kterému přinášel poměrně vysoké podpory, ale již v roce 1921 byl se souhlasem socialistických stran přijat zákon o státním příspěvku k podporám v nezaměstnanosti, jehož platnost začala rokem 1924 a kterým se u nás zaváděl tzv. gentský systém přenášející tíhu péče o nezaměstnané na odborové organizace.

V prvním období se státní moc mladého státu obracela především proti **německé menšině**, která se snažila narušit integritu republiky. Projevilo se to zejména v potlačení iredentistického puče z října až prosince 1918, v zákrocích proti německé menšině v březnu 1919 apod. Později, od porážky prosincové generální stávky roku 1920 a pak v dalších letech, se však výrazněji začala obracet především proti **dělnictvu** a také proti **komunistické straně**. Státní aparát mezitím získal znovu ztracenou prestiž, takže nebylo již třeba taktizovat a podpírat autoritu státní správy různými občanskými sbory a sbory důvěrníků při politických úřadech, jak to dělal v době po převratu ministr vnitra Antonín Švehla. Na zachovaný státní aparát politické správy, policie a četnictva s jeho mnohaletými zkušenostmi s potíráním českého národního hnutí a socialistického dělnického hnutí za habsburské monarchie bylo možno se již plně spolehnout. Tento správní aparát se znovu bezvýhradně osvědčil zejména v letech velké hospodářské krize, kdy ostře a mnohdy velmi drasticky potlačoval jakékoliv projevy nespokojenosti širokých mas vyvolané nezaměstnaností a nouzí.

Poznali jsme již důsledky těchto zásahů v oblasti sociálního zákonodárství, v oblasti územní samosprávy došlo k novele obecního zřízení z roku 1933, která prodlužovala volební období obecních orgánů ze čtyř na šest let, zejména ale k volbě obecního starosty se nyní vyžadovalo potvrzení státním úřadem. V oblasti obrany byly v roce 1927 odstraněny poslední zbytky vlivu Sokola na armádu a byla posíleny pozice důstojnického sboru. V roce 1927 byli vojáci zbaveni volebního práva, což měla zajistit nepolitičnost armády, ale bylo zároveň namířeno proti socialistickým stranám a komunistům. V oblasti trestního soudnictví byl roku 1923 přijat zákon na ochranu republiky, který směřoval jednoznačně proti německým separatistům a také komunistické straně. Zejména ve třicátých letech byla omezována pravomoc Národního shromáždění, které různými zmocňovacími zákony přenášelo část své kompetence na vládu.

Nejpronikavější zásah však znamenalo přijetí **zákona o organizaci politické správy** roku 1927 s platností od roku 1928. Tento zákon sjednocoval veřejnou správu na celém území republiky a zaváděl opět zemské zřízení, zejména však li-

kvidoval okresní a zemskou samosprávu a prakticky ji postátňoval. Zvýšila se pravomoc byrokratických státních úřadů, kterým se dostalo především větších oprávnění v oblasti trestního správního práva. Občanské samosprávné sbory, které se při těchto úřadech vytvářely, byly zcela závislé na státních orgánech, členové okresních a zemských zastupitelstev byli mimoto jenom ze dvou třetin voleni, kdežto zbývající třetinu jmenovaly státní úřady z řad tzv. odborníků a do čela zastupitelských sborů byli postaveni státní úředníci. Kromě toho okruh osob oprávněných k volbě do okresních a zemských zastupitelstev byl užší než okruh osob oprávněných k volbě do poslanecké sněmovny, protože věková hranice pro volby do těchto sborů byla stanovena na 26 roků.

Je příznačné, že tento zákon, který byl výrazem konzervativních názorů na veřejnou správu a uzákoňoval především představy národně demokratické strany, přijalo Národní shromáždění v době, kdy KSČ získala roku 1925 v parlamentních volbách téměř milion hlasů a stala se po agrárnících druhou nejsilnější politickou stranou. Osnova zákona byla dílem vlády tzv. panské koalice, ve které zasedaly české a německé občanské strany, a měla být ústupkem slovenským luďákům, kteří ji měli být získáni k vládní spolupráci.

Zákon o organizaci politické správy byl rovněž výrazným **unifikačním aktem**, neboť odstraňoval tři odlišné správní systémy (v českých zemích, na Slovensku a v tzv. Podkarpatské Rusi) a zaváděl jednotnou politickou správu na území celého státu.

Snahy o unifikaci práva a veřejné správy nacházely jinak jen velmi málo uplatnění. Sjednocovací práce přes existenci zvláštního nejvyššího orgánu postupovaly jen velmi pomalu v důsledku nechuti vlády měnit cokoliv na zaběhaném stavu věcí. Ve dvacátých letech bylo pouze zákonem z roku 1928 s platností od roku 1929 organizačně sjednoceno soudnictví, v roce 1933 byla úplně sjednocena organizace finanční správy v první stolici na poli přímých daní a roku 1934 byla unifikována báňská správa. Sjednocovací proces byl ukončen Mnichovem, poté měla Hlinkova slovenská ľudová strana zájem spíše na odlišném vývoji na Slovensku. Důsledkem jejích snah bylo zrušení ministerstva unifikací, přestože toto ministerstvo ani zdaleka nesplnilo úkol, který mu byl při jeho vzniku uložen.

Určité snahy o reformu veřejné správy byly dány zájmem na zjednodušení správy, na snížení počtu centrálních úřadů (často se brojilo proti tomu, že první republika měla 16 ministerstev, zatímco i některé mocnosti měly méně centrálních úřadů) a zejména snahou o snížení nákladů na správu. Tyto tendence byly inspirovány zejména obrovským vzrůstem písemné agendy státních i jiných úřadů. Zatímco například v roce 1912 bylo u rakouského ministerstva vnitra prezentováno 61 000 jednacích čísel, v roce 1932 jich bylo u čsl. ministerstva vnitra již 118 000 a u některých dalších ústředních úřadů byl zaznamenán v tomto období dvojnásobný až čtyřnásobný vzrůst úřední agendy při polovičním počtu obyvatel. Současně se poukazovalo na nedostatečnost parlamentní a soudní kontroly veřejné správy. Nespokojenost se stavem státní administrativy dostoupila již na počátku republiky takového stupně, že vláda ve svém programu ohlásila roku 1922 úmysl vyzvat k součinnosti všechny orgány státní správy a vypsat dokonce

ceny na návrhy na reformu státní administrativy. Počet návrhů na reorganizaci a racionalizaci veřejné správy stoupal zejména v letech velké hospodářské krize. V těchto návrzích můžeme sledovat výraznější proud, který byl charakterizován těsným sepětím s potřebami velkoprůmyslu. Tento proud podával ucelené návrhy na reorganizaci veřejné správy již za předmnichovské republiky a velmi výrazně vystupoval především po Mnichovu, kdy začal prosazovat zavedení správního systému čerpajícího z italských a německých vzorů. Vedle různých soukromých společností (byl to například Čs. národní komitét pro vědeckou organizaci, který zřídil roku 1930 zvláštní komisi pro racionalizaci veřejné správy) vznikla v roce 1932 přímo jako poradní orgán vlády **komise pro zhospodárnění veřejné správy,** přičleněná k prezidiu ministerské rady. Důsledkem širokých racionalizačních snah bylo však nakonec pouze uskutečňování úsporných opatření a restrikce počtu státních zaměstnanců. Některých dílčích úspěchů se dosáhlo jen v organizaci spisové služby, kde mohl být vzorem výborně vypracovaný kancelářský řád ministerstva sociální péče, který však přes jeho poměrně rozsáhlou a intenzivní popularizaci zůstal celkem osamocenou výjimkou.

Pro předmnichovskou republiku bylo dále charakteristické, že stát svěřoval stále intenzivněji některé úkoly veřejné správy různým **soukromým a poloveřejným institucím**, popřípadě nuceným svazům. Hned po válce to byly různé přechodné organizace, syndikáty, ústředny a komise, které navázaly na činnost obdobných rakouských institucí vytvořených ve válce za mimořádných poměrů, později to byly odborové organizace podle zákona o gentském systému, Čs. obilní společnost, zřízená jako akciová společnost k výkonu obilního monopolu, v období okupace potom opět různé nucené svazy apod.

V době po převratu vzniklo rovněž množství různých poradních sborů u ústředních i nižších úřadů. Poradní sbory byly sice známy už dříve, nyní se však jejich počet zvýšil a jejich činnost se rozšířila. Budilo se jimi zdání široké účasti občanstva na veřejné správě, úřady, u nichž byly sbory zřízeny, se však nemusely jejich stanoviskem vázat. Negativně se jejich působení projevovalo ve zdlouhavosti řízení a mnohdy se jich přímo používalo k umrtvení nepohodlných návrhů.

V závěrečném období, od Mnichova do 15. března 1939, došlo především k **zásadním ústavním změnám.** Byl přerušen proces sjednocování veřejné správy a Slovensko i tzv. Podkarpatská Rus si vytvořily vlastní centrální úřady. Fašizace veřejného života zde postupovala rychleji než v českých zemích a již v říjnu 1938 byla na Slovensku rozpuštěna KSČ (v českých zemích se tak stalo až v prosinci) a vytvořila se zde jediná totalitní strana – Hlinkova slovenská ľudová strana.

Tísnivá hospodářská situace si vynutila ve veřejné správě některá úsporná opatření a byla sloučena některá ministerstva, na druhé straně však zábor pohraničí a problém uprchlíků vedly ke zřízení některých nových institucí, zejména Ústavu pro péči o uprchlíky. Příliv českého úřednictva i ostatních státních zaměstnanců ze zabraného pohraničí, ze Slovenska a z Podkarpatské Rusi vedl k **předimenzování** počtu státních úředníků v českých zemích. Jejich další početní vzrůst nastal za okupace, kdy na místa ve veřejné správě nastoupili především příslušníci důstojnického sboru zlikvidované čs. armády a kdy se správní agenda

rozšiřovala zejména v důsledku zavedení vázaného přídělového hospodářství po propuknutí druhé světové války.

V období druhé republiky byl dovršen proces narůstání moci výkonných úřadů. Rozhodujícím činitelem se stala vláda, zatímco moc Národního shromáždění ustoupila zcela do pozadí. Připravovaná další reakční opatření ve veřejné správě nebyla již realizována, vláda se pouze pokusila o zajištění naprostého vlivu i na nejnižší složku územní samosprávy zavedením instituce obecních a obvodních tajemníků.

V dalším výkladu budeme sledovat vývoj ústavních orgánů ČSR, z nichž v chronologickém sledu zaujímá první místo Národní výbor.

Národní výbor se utvořil již 18. listopadu 1916 a měl hájit politické potřeby českého národa mimo půdu říšské rady. Pro společný postup českých poslanců v říšské radě byl současně konstituován Český svaz. Národní výbor však záhy upadl do pasivity a teprve v průběhu roku 1918 se objevil projekt na jeho reorganizaci v akceschopný orgán s připraveným plánem postupu, když se zánik habsburského soustátí stával stále reálnějším. V jednáních organizovaných zejména vedoucím činitelem agrární strany Antonínem Švehlou se podařilo prosadit, aby v Národním výboru byly politické strany zastoupeny **podle výsledků voleb do říšské rady v roce 1911**. Tyto výsledky již dávno neodpovídaly skutečnému smýšlení, které se vlivem světové války a ruské bolševické revoluce posunulo směrem doleva. Návrh prosazovaný tehdejším činitelem socialistické strany dr. Bohuslavem Vrbenským, aby v Národním výboru byly zastoupeny stejným počtem dělnické a občanské strany, nebyl přijat.

Ustavující schůze Národního výboru československého se konala 13. července 1918 a jeho působnost přesahovala historické hranice dřívějšího českého království. Členové Národního výboru se považovali za reprezentanty českého obyvatelstva z Čech, Moravy, Slezska i české menšiny žijící ve Vídni. Slováci, jejichž jménem Národní výbor rovněž vystupoval, v něm tehdy své zástupce neměli. Činnost původně 38-členného Národního výboru se po jeho ustavení soustředila převážně kolem členů předsednictva. Ke zvýšení své autority u lidových vrstev propagoval Národní výbor z iniciativy zástupců agrární strany zřizování obecních a okresních hospodářských rad, které měly být podřízeny Zemské hospodářské radě v Praze a pomáhat ve zlepšování zásobovací situace. Byl to první krok českého politického vedení na cestě k ovládnutí hospodářské základny. K prosazování vlivu dělnictva při přípravě a uskutečňování očekávaného převratu byla 6. září 1918 ustavena **Socialistická rada** jako koordinační orgán sociální demokracie a Čs. strany socialistické, která měla postavení komise Národního výboru. Z popudu Socialistické rady se dne 14. října 1918 změnila demonstrace zamýšlená Národním výborem jako pokojný protest proti drancování českých zemí v mohutnou protirakouskou revoluční akci, při níž bylo v řadě míst voláno po samostatné republice. Vystoupení dělnictva přinutilo Národní výbor k větší aktivitě. Jeho plénum schválilo 19. října rozšíření předsednictva na devět členů a rozhodlo, aby předsednictvo i permanentní komise zasedaly každý den, plénum se nadále mělo scházet čtrnáctidenně. Současně bylo schváleno rozhodnutí o trojnásobném rozšíření počtu členů Národního výboru na přípravný zákonodárný orgán.

Události 28. října 1918 akcelerovaly postup Národního výboru. Spontánní manifestace pražského obyvatelstva vyvolaná zprávou, že den předtím přijala vídeňská vláda podmínky vítězných mocností, mezi nimiž bylo též právo sebeurčení národů monarchie, zmobilizovala Národní výbor k akci. Vedle převzetí Válečného obilního ústavu, které bylo plánováno už předem, ohlásili členové předsednictva Národního výboru na místodržitelství, že Národní výbor přejímá veškerou veřejnou správu.

Národní výbor tak suploval funkci parlamentu i vlády. Těžiště jeho činnosti bylo v **předsednictvu,** které bylo jeho výkonným orgánem a vykonávalo v podstatě funkci vlády, **plénum** pak fungovalo jako zákonodárný sbor. Národní výbor si rovněž vytvořil **odborné komise** a přípravné práce konala **kancelář Národního výboru,** která rovněž prováděla jeho usnesení. Kancelář i komise se staly zárodkem československých ústředních úřadů.

Nejvyšší správní úřady zřídil Národní výbor zákonem č. 2/1918 Sb. z 2. listopadu. K obstarávání nejvyšší státní správy bylo vytvořeno 12 úřadů nazývaných úřady pro správu. Název byl volen z odporu proti ministerstvům, která se zdála příliš nedemokratická. Krátce nato bylo však toto nepraktické označení nahrazeno via facti názvem ministerstvo. Původně bylo zřízeno: 1) **ministerstvo zahraničních věcí,** 2) **vnitra,** 3) **financí,** 4) **školství a národní osvěty,** 5) **spravedlnosti,** 6) **průmyslu, obchodu a živností,** 7) **dopravy** (toto ministerstvo mělo spojovat správu železnic i pošt a telegrafů), 8) **veřejných prací,** 9) **zemědělství,** 10) **národní obrany,** 11) **sociální péče** a 12) **veřejného zdravotnictví a tělesné výchovy.**

K těmto dvanácti původně zřízeným úřadům pro správu přistoupila během krátké doby další ministerstva: 13) **ministerstvo pro zásobování lidu** (vzniklo nařízením Národního výboru č. 20/1918 Sb.), 14) **ministerstvo pošt a telegrafů** (bylo zřízeno zákonem č. 40/1918 Sb. vyloučením těchto agend z ministerstva dopravy, jehož název byl v souvislosti s tím změněn na **ministerstvo železnic**), 15) **úřad ministra s plnou mocí pro správu Slovenska** (byl zřízen zákonem č. 64/1918 Sb.), 16) **ministerstvo pro sjednocení zákonodárství a organizace správy** (bylo zřízeno zákonem č. 431/1919 Sb.) a 17) **úřad pro zahraniční obchod.** Tento ústřední úřad nebyl označován jako ministerstvo, i když v jeho čele stál člen vlády, a byl zřízen zákonem č. 418/1920 Sb.

Národní výbor byl zákonodárným a výkonným orgánem do 14. listopadu 1918, kdy na jeho místo nastoupilo **Revoluční národní shromáždění,** které zvolilo první vládu ČSR. Den před svým rozchodem vydal Národní výbor **prozatímní ústavu,** publikovanou 13. listopadu 1918 pod č. 37 Sb. Na základě ústavy převzal zákonodárnou moc parlament, který byl po vzoru francouzské buržoazní revoluce nazván Národním shromážděním. Vznikl šestinásobným rozšířením Národního výboru na 256 členů (po novelizaci v polovině března 1919 byl jejich počet zvýšen na 270) a podle tzv. Švehlova klíče, na jehož podkladě vznikl Národní výbor.

Revoluční národní shromáždění se sešlo již 14. listopadu a zvolilo první **vládu ČSR** v čele s Karlem Kramářem. První schůze přijala také k projednání první dvě osnovy zákonů připravené Národním výborem, a to o zrušení šlechtictví, řádů a titulů a o zavedení osmihodinové pracovní doby.

Revoluční národní shromáždění nebylo jen absolutním a výhradním zákonodárným sborem, nýbrž v jeho rukou byla také vlastní výkonná a vládní moc, neboť volilo vládu a ta se pak jevila jako jeho pouhý výbor. Obrovská moc Revolučního národního shromáždění našla brzy hojně odpůrců, kteří poukazovali, že je to v podstatě samozvaný sbor, který neobeslal národ, poněvadž nevzešlo z řádných voleb, „nýbrž členové tohoto sboru berou svou legitimaci jen od výkonných výborů svých stran, nejsou poslanci v běžném slova smyslu" (B. Baxa). Kritice byla rovněž podrobena slabá moc **prezidenta republiky,** kterému prozatímní ústava nepřiznávala žádnou výkonnou moc a který neměl ani právo promluvit v Revolučním národním shromáždění. Pod č. 271/1919 Sb. byla proto prozatímní ústava **novelizována** ve prospěch vlády a prezidenta republiky. **Jmenování členů vlády** bylo odňato Revolučnímu národnímu shromáždění a bylo vyhrazeno prezidentu republiky. Bylo však stanoveno, že vláda musí odstoupit, octne-li se ve zřejmém rozporu s většinou sněmovny. Prezident dostal také právo pozvat vládu nebo její jednotlivé členy na poradu, mohl být přítomen schůzím vlády a předsedat jim a ve vztahu k Revolučnímu národnímu shromáždění mohl občas podávat ústně nebo písemně zprávu o stavu republiky a doporučovat mu k úvaze opatření, která považuje za nutná a účelná.

Novela tím podstatně rozšiřovala pravomoci jednak prezidenta republiky, jednak vlády. Vláda přestala být pouhým výkonným orgánem Revolučního národního shromáždění a její závislost na zákonodárném sboru se již nyní počala zmenšovat. Bylo totiž současně stanoveno, že k návrhu na vyslovení nedůvěry vládě nestačí již podpis jedné čtvrtiny poslanců, ale bylo třeba souhlasu jedné třetiny členů shromáždění. Vláda naopak dostala právo podávat v Revolučním národním shromáždění návrh na vyslovení důvěry, a tím získala možnost nátlaku na zákonodárný sbor.

Je nutno ještě uvést, že 14. listopadu 1918 **přestaly existovat zemské sněmy** jako zákonodárné orgány a jejich kompetence přešla do výlučné působnosti Národního shromáždění.

Jedním z hlavních úkolů, před který byly vláda a Revoluční národní shromáždění postaveny, bylo vypracování definitivní ústavy. Česká buržoazní reprezentace s jejím přijetím spěchala a naléhala, aby ústavu schválilo ještě Revoluční národní shromáždění, ve kterém nebyly zastoupeny národnostní menšiny, z nichž zejména němečtí a maďarští poslanci by mohli ústavodárné práce brzdit.

Kompetenci v ústavodárných věcech si vybojovalo ministerstvo vnitra, odkud vyšel původní návrh definitivní ústavy, za jejíhož duchovního otce byl považován ministr vnitra Antonín Švehla; návrh prozatímní ústavy koncipoval sociální demokrat Alfréd Meissner. Plénum Revolučního národního shromáždění schválilo ústavní listinu 29. února 1920 současně se župním zákonem.

Definitivní ústava stanovila, že zákonodárnou moc vykonává pro celé území ČSR Národní shromáždění, které se na rozdíl od Revolučního národního shromáždění skládalo ze dvou komor: z **poslanecké sněmovny** sestávající ze 300 poslanců a ze **senátu** čítajícího 150 senátorů. Spor o jednokomorové nebo dvoukomorové Národní shromáždění skončil kompromisem, podle něhož vycházely obě komory z všeobecných a přímých voleb. Rozdíl spočíval pouze v tom, že aktivní

volební právo do poslanecké sněmovny bylo dáno dosažením 21. roku věku a do senátu až dosažením 26. roku věku, pasivní volební právo do poslanecké sněmovny bylo od 30 a do senátu od 45 let.

Vedle otázky dvou komor byla předmětem největších sporů zásada tzv. vázaných kandidátních listin. Do obou komor se totiž volilo přímým, rovným, tajným a všeobecným hlasovacím právem na základě **poměrného zastoupení** a jednotlivé volební skupiny předkládaly vázané kandidátní listiny. Soustava tzv. volných kandidátních listin s sebou totiž přinášela nebezpečí tzv. dekapitace (odstřelování) vůdců. Protože při volných kandidátních listinách mohli voliči kandidáty škrtat, nebyla vyloučena možnost, že některý z předáků, na jehož zvolení té které straně obzvlášť záleželo, by dostal méně hlasů než jiní kandidáti, a tím by propadl. Vázané kandidátní listiny toto nebezpečí odstraňovaly, neboť podle nich volič neodevzdával svůj hlas určité osobě, nýbrž politické straně.

Volební právo do zákonodárných sborů bylo později omezeno zákonem č. 56/1927 Sb., který **zbavoval volebního práva všechny příslušníky branné moci včetně četnictva**. Na první pohled se tím zmenšovala volební základna vládních stran, ve skutečnosti však byly mnohem citelněji postiženy socialistické strany, a zejména KSČ, protože zkušenosti z prvních voleb ukázaly, že příslušníci armády vykonávající základní vojenskou službu volili převážně levicově. Znamenalo to v podstatě u značné části obyvatelstva zvýšení věkové hranice pro získání volebního práva, stanovené v době vzestupu revoluční vlny poměrně nízko na 21 let.

Přes tyto skutečnosti patřil volební systém zavedený definitivní ústavou, zejména svou zásadou poměrného zastoupení, na rozdíl od dřívějšího většinového zastoupení, v rámci tehdejších buržoazních demokracií k nejdemokratičtějším vůbec a ani německá menšina v ČSR na něm nemohla najít větší kaz.

Jaký byl vzájemný poměr obou komor Národního shromáždění? Ústava zaručovala **význačnější postavení poslanecké sněmovně**. Její nejdůležitější přednost spočívala v tom, že jedině poslanecká sněmovna mohla vyslovit vládě nedůvěru a tím ji donutit k demisi. Při projednávání vládních osnov zákonů měla vláda sice volbu, zda předloží návrh zákona nejdříve poslanecké sněmovně nebo senátu – zákony musely schvalovat obě komory, politicky velmi významné návrhy zákonů musely však být předloženy nejdříve poslanecké sněmovně. Ústava obsahovala i důmyslná ustanovení pro rozličné případy rozporů mezi oběma sněmovnami, červenou nití vinoucí se všemi těmito předpisy byly však opět převaha poslanecké sněmovny nad senátem.

Volební období poslanecké sněmovny trvalo šest a senátu osm roků, v praxi však byly obě komory rozpouštěny současně a nové volby do nich probíhaly také ve stejnou dobu. Společná schůze obou sněmoven se konala jen tehdy, měl-li se volit prezident republiky. Jinak jednala a usnášela se každá sněmovna odděleně a stýkaly se písemně. Nikdo nesměl být zároveň členem obou komor.

Prezident republiky byl povinen svolat obě sněmovny ke dvěma řádným zasedáním v roce, k jarnímu a podzimnímu. Kromě toho svolával prezident sněmovny podle potřeby k mimořádným zasedáním. Zasedání obou sněmoven začínalo a končilo vždy současně.

Prezident republiky měl právo vrátit s připomínkami zákon usnesený v Národním shromáždění, nemohl tedy zákon libovolně schválit nebo neschválit, jak to mohl dělat rakouský císař, nýbrž jej mohl pouze vrátit k novému projednání. Při vrácení zákona musel prezident přesně vytknout, jaké námitky proti němu má. Jestliže obě sněmovny při hlasování podle jmen setrvaly nadpoloviční většinou svých členů na vráceném zákonu, byl tento zákon vyhlášen a nabýval platnosti přes prezidentovy připomínky.

Členové sněmoven požívali **práva imunity**. Jestliže příslušná sněmovna odmítla udělit souhlas k trestnímu nebo disciplinárnímu stíhání některého svého člena, bylo jeho stíhání navždy vyloučeno. O vydání k trestnímu stíhání rozhodovaly v praxi politické zřetele.

Ústavní listina obsahovala pouze hlavní pravidla o jednání obou sněmoven a podrobnější ustanovení byla součástí tří zákonů, kterými se vydávaly jednací řády poslanecké sněmovny, senátu a stálého výboru.

Tyto jednací řády rozeznávaly sněmovní orgány, kterými byli **předseda poslanecké sněmovny a senátu,** přičemž předsedovi poslanecké sněmovny příslušelo důstojné pořadí bezprostředně za hlavou státu, dále **předsednictvo** jako sbor (tvořil je předseda a místopředsedové příslušné sněmovny), **zapisovatelé** a **pořadatelé.** Ředitelem sněmovní (senátní) kanceláře byl **sněmovní (senátní) tajemník.** Oběma sněmovnám byla společná **knihovna Národního shromáždění a zpravodajská kancelář.** Sněmovními organismy byly především **kluby poslanců a kluby senátorů,** které byly organizovány podle jednotlivých politických stran.

Poslanecká sněmovna i senát si vytvářely své **výbory.** Zákonem bylo předepsáno zřízení **stálého výboru,** který byl společný pro obě sněmovny a skládal se z 16 poslanců a osmi senátorů. Stálý výbor byl určen k tomu, aby nahrazoval zákonodárný sbor v době, kdy bylo jeho zasedání ukončeno nebo jestliže byla některá sněmovna rozpuštěna, popřípadě jestliže uplynulo její volební období. Stálý výbor byl příslušný ve všech věcech náležejících do zákonodárné a správní působnosti Národního shromáždění, nesměl však volit prezidenta republiky, dávat souhlas k vypovězení války, ukládat státu nebo občanům nová trvalá finanční břemena, měnit ústavní zákony apod. Neodkladná opatření, která by jinak vyžadovala vydání zákona, mohl stálý výbor přijímat jen na návrh vlády a po schválení prezidentem republiky. Opatření stálého výboru, která do dvou měsíců po svém sejití obě sněmovny neschválily, pozbývala beze všeho další účinnosti.

Existencí stálého výboru mělo být zamezeno vydávání zákonných opatření výkonnými orgány, jako tomu bylo za Rakouska podle pověstného § 14 prosincové ústavy. Ve skutečnosti však zejména v důsledku velkého narůstání moci vlády zmocňovacími zákony nenabyl stálý výbor většího významu.

Důležitými sněmovními výbory byly i **výbory iniciativní a rozpočtové.** Oba měly za úkol důkladně prozkoumat legislativní návrhy členů sněmoven a druhých výborů. Návrhy zákonů mohly totiž vycházet od vlády, v tom případě to byly vládní návrhy (vládní osnovy), nebo od členů sněmoven, což byly tzv. iniciativní návrhy. Každý takovýto iniciativní návrh byl přikázán nejdříve k projednání iniciativnímu výboru, odkud šel do rozpočtového výboru. Ten se měl vyslovit

o finančním dosahu a možnosti úhrady při každé osnově, projednávané kterýmkoliv jiným výborem, pokud její provedení vyžadovalo náklady mimo běžný rozpočet. Dalším výborem byl **výbor imunitní,** který doporučoval vydání nebo nevydání členů zákonodárného sboru trestnímu stíhání, a **inkompatibilitní výbory** zkoumaly neslučitelnost funkcí. Vedle toho mohla každá sněmovna zřídit další, zpravidla oborové výbory a stanovit počty jejich členů.

Mimoto působily i některé **komise,** které měly za úkol uplatňovat především kontrolní funkci sněmoven. V roce 1921 byla zřízena zákonem **úsporná komise,** složená ze členů obou sněmoven, která měla kontrolovat hospodaření vlády a jiných státních orgánů, po několika letech živoření však v roce 1924 její funkce zcela ustala. V roce 1932 vznikla **parlamentní úsporná a kontrolní komise,** složená rovněž ze zástupců obou sněmoven. Zřizovala si **úsporný a kontrolní výbor** se zvýšenými pravomocemi. Správní kontrolní funkce Národního shromáždění spočívala zejména v kontrole státního finančního hospodaření, ve schvalování státního rozpočtu, v interpelačním právu, v činnosti zmíněných zvláštních kontrolních výborů, ve schvalování mezinárodních smluv, v udělování státního občanství, ve volbě prezidenta republiky atd. a Národnímu shromáždění byl za svou činnost odpovědný rovněž prezident Nejvyššího účetního kontrolního úřadu.

Autonomní funkce Národního shromáždění spočívala v tom, že každá sněmovna si mohla zvolit své předsednictvo a ostatní funkcionáře a upravit svou práci jednacím řádem.

Celkově je možno konstatovat, že obsah jednacích řádů obou sněmoven se poměrně často měnil a hlavní tendencí těchto změn bylo co největší okleštění práv opozice a co největší upevnění sněmovní většiny.

Ke kontrole zákonodárné činnosti Národního shromáždění se zřizoval **Ústavní soud,** jehož předsedu jmenoval prezident republiky. Ústavní soud však po celou dobu předmnichovské republiky byl naprosto nečinný. K rozhodování o aktivním volebním právu občanů, platnosti voleb, platnosti jednotlivých poslaneckých a senátorských mandátů, ztrátě těchto mandátů a o inkompatibilitní funkcí byl vytvořen **Volební soud,** do jehož čela byl postaven prezident Nejvyššího správního soudu.

V ČSR byl vybudován poměrně dokonalý **systém soudních kontrol veřejné správy.** Podle § 105 ústavy vykonávaly kontrolu rozhodnutí správních úřadů jednak řádné soudy, jednak Nejvyšší správní soud, Volební soud, Patentní soud, kartelový soud, pojišťovací soudy a rozhodčí soudy. Nejvýznamnější institucí, která prováděla soudní kontrolu veřejné správy, byl podobně jako předtím **Nejvyšší správní soud.**

Nejvyšší správní soud byl kopií bývalého rakouského Správního soudního dvora, protože zákonem č. 3/1918 Sb., kterým byl zřízen, převzala republika pouze s několika drobnými změnami rakouský zákon o správním soudním dvoře z roku 1875.

Župní zákon uzákonil decentralizovaný systém správního soudnictví, ve kterém měly rozhodovat senáty složené jednak ze státních úředníků, jednak z volených zástupců občanstva. Byl to ústupek socialistickým stranám, tento demokratický systém správního soudnictví však nebyl nikdy uskutečněn. Rovněž zákon

o organizaci politické správy z roku 1927 přiznával okresním a zemským zastupitelstvím funkci ve správním soudnictví, prováděcí předpisy však nebyly vydány. Správní soudnictví tak zůstalo doménou byrokracie a bylo centralizováno v Nejvyšším správním soudu jako v jediné instituci. V čele Nejvyššího správního soudu stáli první a druhý prezident, přičemž první prezident byl administrativním šéfem soudu a příslušelo mu řídit úřadování a dohlížet na ně. Rozhodovalo se v senátech složených zásadně ze čtyř radů a z předsedy a v některých případech ze dvou radů a předsedy. V roce 1937 byl vydán nový zákon o Nejvyšším správním soudu, ani ten se však nedotkl zásadních myšlenek, na nichž byl vybudován již zákon z roku 1875.

Působnost Nejvyššího správního soudu byla trojího druhu. Za prvé chránil veřejná subjektivní práva, rozhodoval o porušení politických práv zaručených ústavou a o nárocích proti státu a zemi, které se nehodily na pořad žádných soudů. Dále mu náleželo řešení kompetenčních sporů a konečně mandátový senát tohoto soudu rozhodoval jako již zmíněný Volební soud o ztrátách poslaneckých a senátorských mandátů.

Ve svém prvním okruhu působnosti rozhodoval soud o všech odvoláních stran proti rozhodnutím všech veřejných státních a samosprávných úřadů. Stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu však mohl podat občan teprve tehdy, jestliže jeho záležitost byla vyřízena administrativní cestou (poslední instancí), to znamenalo, jestliže jeho stížnost projednaly již všechny příslušné správní instance. Když nebyla tímto způsobem stížnost vyřízena, protože stěžující si strana zmeškala instanční postup, byla již stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu nepřípustná (platila zásada, „co zmeškala strana před správními úřady, nemůže již dohonit před Nejvyšším správním soudem"). Řízení se zahajovalo vždy jen na základě stížnosti strany, která se cítila rozhodnutím nebo opatřením správního úřadu poškozena ve svých právech, nikdy ne z úřední povinnosti. Pravidlem bylo veřejné ústní řízení a jenom výjimkou neveřejné sedění. Zastoupení advokátem při přelíčení nebylo předepsáno. Žalovaný státní nebo samosprávný úřad reprezentoval zástupce, kterého vysílalo ministerstvo, jehož akt byl ve stížnosti občana napadán nebo do jehož oboru působnosti věc náležela; žalovaný úřad se nemohl dát zastupovat advokátem. Nezákonná rozhodnutí Nejvyšší správní soud zrušil a správní úřad musel záležitost projednat znovu.

K výkonným orgánům počítala definitivní ústava prezidenta republiky, vládu, ministerstva, Nejvyšší účetní kontrolní úřad a ostatní státní úřady.

Prezidenta republiky volilo Národní shromáždění na dobu sedmi let. Mohl jím být každý občan volitelný do poslanecké sněmovny, který dosáhl 35 let. Prezident republiky svolával a rozpouštěl Národní shromáždění, jmenoval a rozpouštěl vládu a její jednotlivé členy, zastupoval stát navenek a byl vrchním velitelem branné moci. S předchozím souhlasem Národního shromáždění mohl vypovídat válku atd. Ve veřejné správě měl však působnost celkem nevelkou. Jmenoval na návrh vlády vysokoškolské profesory, vyšší soudce, úředníky a důstojníky, rovněž na návrh vlády uděloval penze z milosti a vykonával některé další úkony. Prezident republiky si mohl vyžádat od vlády nebo jejích jednotlivých členů písemné

zprávy o každé věci, která náležela do oboru jejich působnosti, a příslušelo mu i nadále právo být přítomen schůzím vlády a předsedat jim, v zasedání vlády však neměl hlasovací právo.

Pomocným orgánem prezidenta republiky byla nadále **Kancelář prezidenta republiky** v čele s kancléřem, řízená již na základě novely prozatímní ústavy. Kancelář se dělila na dvě oddělení, civilní a vojenské, a prostřednictvím vojenského oddělení vykonával prezident republiky svou funkci vrchního velitele čs. branné moci.

O **vládě** obsahovala ústavní listina jen velmi málo ustanovení. Říkalo se v ní, že vládě přísluší **veškerá moc vládní a výkonná** mimo tu, která je svěřena prezidentovi republiky a ministerstvům a ostatním státním úřadům a samosprávným svazům, a že jednotliví ministři mají vystupovat pouze jako zmocněnci celkové vlády. Přesto vládě příslušely obrovské pravomoci, a k jejímu vytvoření se proto sdružovaly především české občanské politické strany, které však k tomu, aby vláda získala v poslanecké sněmovně dostatečnou oporu, potřebovaly při roztříštěnosti našeho politického života buď spoluúčast socialistických reformistických stran, nebo občanských politických stran německých. Tyto strany se potom spojovaly ve vládní koalici a vytvářely koaliční vládu. Pro předmnichovskou republiku na rozdíl od starého Rakouska byl tento systém koaličních vlád typický a jenom ve vypjatých situacích, zejména při nutnosti nepopulárních opatření, se přistupovalo k **vládám úřednickým**. I v koaličních vládách, kde v čele jednotlivých resortů stáli politici, mohly být některé obory, zejména finance, spravovány odborníky.

Vláda byla sborem ministrů v čele s předsedou, předsedu vlády a ministry jmenoval a propouštěl prezident republiky a vláda byla odpovědna poslanecké sněmovně. Moc vlády v průběhu první republiky stále stoupala, a to na úkor Národního shromáždění. Vláda si nechávala od Národního shromáždění odhlasovat různé **zmocňovací zákony**, které ji opravňovaly, aby rozhodovala formou pouhých vládních nařízení ty záležitosti, k nimž by jinak bylo zapotřebí zákona. Tento vývoj byl dovršen v období druhé republiky, kdy moc vlády zcela potlačila moc Národního shromáždění. Národní shromáždění zmocnilo v polovině prosince 1938 ústavním zákonem prezidenta republiky a vládu, aby měnili pouhými **dekrety** ústavní listinu a ústavní zákony. Ve stejné době zmocnilo Národní shromáždění vládu k tomu, aby pouhými **vládními nařízeními** vykonávala bez zákonodárného sboru veškerou zákonodárnou činnost. Zasedání Národního shromáždění bylo potom v prosinci 1938 skončeno a Národní shromáždění se již více nesešlo; dne 21. března 1939 je státní prezident Emil Hácha rozpustil.

Vedle vlády se vytvořil zvláštní orgán, který ústava neznala, jenž však pod různým názvem působil prakticky po celou dobu předmnichovské republiky a ve skutečnosti určoval činnost vlády, aniž by za ni ovšem přejímal odpovědnost. Byla to tzv. **pětka**, jejíž činnost započala na konci Tusarovy vlády a zejména za první úřednické vlády v roce 1920 a jejímiž členy byli vedoucí činitelé pěti českých politických stran tvořících většinu v Národním shromáždění. Tento orgán měl koordinovat vládní politiku, měl prakticky neomezený vliv a nezanikl ani po pádu úřednické vlády, i když počet jeho členů se měnil podle počtu koaličních stran.

Dalším orgánem výkonné moci byla podle ústavy **ministerstva.** Ministerstva mohla být zřízena jedině zákonem. Některá ministerstva vybudovaná po vzniku republiky byla míněna jako dočasná (šlo o ministerstva unifikací a pro zásobování lidu, o úřad pro zahraniční obchod a o úřad ministra s plnou mocí pro správu Slovenska) a po skončení svého úkolu měla být zrušena. Ostatní ministerské resorty vykrystalizovaly již během předchozího období a na závěr války se vytvořila i ministerstva sociální péče a zdravotnictví, takže v průběhu předmnichovské republiky již v počtu ministerstev nedocházelo ke změnám. Rovněž kompetence ministerstva mohla být vymezena jen zákonem, k novému vymezení pravomoci však po převratu až na řídké výjimky nedošlo. Československá ministerstva tak převzala kompetenci jednak rakouských, jednak uherských ministerstev, což však nebyl vyhovující stav. Byl proto upraven tak, že začátkem roku 1919 vláda schválila autentickým výkladem kompetenci jednotlivých ministerstev a vzniklé pochybnosti byly odstraňovány pozdějšími předpisy, přesné rozhraničení pravomoci formou zákona se však neuskutečnilo.

Po stránce vnitřní organizace nebyl systém ministerstev předepsán, většinou však vycházel z organizace rakouských ministerstev a podržoval stejné schéma. Celý úřední aparát byl k ruce ministrovi, kterému bylo vyhrazeno rozhodnutí ve všech důležitějších otázkách. Původně se uvažovalo i o zřízení funkce **státních tajemníků** a v některých ministerstvech se tato funkce via facti vytvořila. V roce 1924 však vláda rozhodla, že se užívání titulu státní tajemník zakazuje, protože pro něj není žádný zákonný podklad. V každém ministerstvu existovalo prezidium, popřípadě prezidiální odbor, který vyřizoval vesměs prezidiální věci, měl na starosti styk se zákonodárnými sbory, připravoval předlohy pro ministerské rady (návrhy zákonů, vládních nařízení apod.), vykonával tiskovou a zpravodajskou službu apod. Dále se i nyní ministerstvo členilo na několik odborů, kterým se říkalo i sekce, v jejichž čele stáli většinou odboroví přednostové, popřípadě sekční šéfové. Každý odbor se skládal z několika oddělení, pro něž se i nyní někde užívalo označení departementy, s přesně vymezenou kompetencí. Mimoto mohla existovat tzv. samostatná oddělení („oddělení mimo odborový svaz"), která byla podřízena podobně jako odbory (sekce) přímo ministrovi. V každém ministerstvu bylo dále ředitelství pomocných kanceláří a jedna nebo i více účtáren.

Vedle ministrů postavených do čela jednotlivých resortů trvala i nadále instituce ministrů, kteří nevedli žádné odvětví veřejné správy a měli být prostředníky mezi vládou a určitou politickou stranou. Byli to **ministři bez portfeje.**

O ostatních ústavních institucích bude pojednáno v příslušných kapitolách, nyní pouze uveďme, že jedním z ústavních zákonů byl i zákon č. 122/1920 Sb., kterým se stanovily zásady **jazykového práva.** Zákon se omezil na vytyčení zásad a podrobnější úprava byla ponechána vládnímu nařízení. Za státní, oficiální jazyk byl podle fikce československého národa prohlášen **jazyk československý.** V oblasti styků státních občanů s orgány státní moci nebyl uskutečněn princip rovnoprávnosti národností, i když zásady čs. jazykového zákona byly především ve srovnání s jazykovými nařízeními za Rakouska velmi tolerantní. Na jednoznačně československém jazykovém území se nemohl vedle čsl. jazyka zároveň uplatnit žádný jiný jazyk. Za

jednojazyčné území byly prohlášeny takové soudní okresy, kde podle posledního sčítání lidu existovala jinojazyčná menšina o síle menší než 20 procent. Soudní okresy s národnostní menšinou aspoň 20 procent státních občanů byly kvalifikovány jako **menšinové** a na tomto území mohl příslušník národnostní menšiny užít ve styku se státními úřady menšinového jazyka, občan „čsl. národnosti" však musel použít jazyka československého. Rovněž v oblasti působení územní a stavovské samosprávy požíval československý jazyk přednostního postavení.

Závěrem zdůrazněme znovu, že definitivní ústava byla ústavou buržoazně demokratické republiky. Zakotvovalo se v ní buržoazní společenské a státní zřízení. Na druhé straně obsahovala ústava množství demokratických ustanovení, z nichž mnohá byla však již při vzniku ústavy odsouzena k tomu, aby se stala „mrtvým obsahem ústavy", neboť prováděcí zákony, kterými měla být tato ustanovení uvedena v život, nebyly vydány. Některá platná ustanovení pokrokového charakteru však usnadňovala boj dělnictva proti vládnoucímu společenskému řádu.

Ústava byla současně ústavou **rigidní**, tj. nepružnou, což znamenalo, že mohla být změněna, popřípadě doplněna jen zákonem, který musel být označen výslovně jako zákon ústavní. Přijetí takového zákona bylo však za normálních okolností téměř nemožné, neboť vyžadovalo nejméně kvalifikovanou třípětinovou většinu všech členů v každé sněmovně. Buržoazie si tím zajistila již při vzniku ústavní listiny, aby nemohla být změněna v její neprospěch.

Ústava se dotkla i některých ustanovení týkajících se **organizace politické správy**. V nižších státních úřadech měl být podle znění ústavy zastoupen „podle možnosti" občanský živel, což směřovalo k demokratizaci státní správy. Snahy, které vyžadovaly, aby občanský živel spolurozhodoval také v ministerstvech, však nedošly úspěchu a demokratizace měla být provedena jen v nižších stupních, a to ještě omezeně. Výrazem těchto představ se stal župní zákon, který, jak již víme, přijalo Revoluční národní shromáždění v týž den jako definitivní ústavu. Elastické nebo kaučukové formulace, které naše ústava obsahovala, připustily potom socialistické strany za některé ústupky, které jim buržoazie při formulování župního zákona udělala.

Ústava uzákonila dvoukomorovou soustavu Národního shromáždění z obavy před příliš radikální poslaneckou sněmovnou. Tyto obavy se však nesplnily a senát se stal v podstatě **zbytečnou institucí**, snahy po jeho přeměně v hospodářský parlament, do kterého by část členů byla jmenována z řad odborníků, však narazily na odpor socialistických stran a neuspěly.

Velikým nedostatkem ústavní listiny, spočívajícím ovšem v její samotné podstatě, byla formálnost demokracie a občanské rovnosti. Bylo kritizováno, že ústava obsahovala pouze málo předpisů ryze hospodářského rázu a že zejména nezaručovala právo na práci. V této souvislosti je na místě připomenout, že jeden z prvních zákonů ČSR znamenal zavedení všeobecné pracovní povinnosti, a tedy i všeobecného práva na práci, buržoazní ústava však toto jedno ze základních práv zajišťovat nemohla.

Naše první republika nikdy nepřestala být ústavním státem. Základní porušení ústavy znamenaly až události z roku 1938. K odstoupení pohraničí došlo bez

schválení Národního shromáždění, volba prezidenta republiky po rezignaci Edvarda Beneše nebyla provedena do 14 dní, jak stanovovala ústava, podzimní zasedání obou komor Národního shromáždění se nesešlo v říjnu.

O období **druhé republiky** bylo již v souvislosti s výkladem o vládě zmíněno, že v této době byl dovršen proces vyřazování parlamentu z normotvorného procesu a obrovsky vzrostla moc vlády a prezidenta republiky, ve vztahu ke Slovensku a k Podkarpatské Rusi však bylo postavení prezidenta republiky podstatně slabší. Národní shromáždění se stále více stávalo **kusým parlamentem** - všichni poslanci a senátoři zvolení za KSČ byli po rozpuštění této strany zbaveni mandátů. Protože byly rozpuštěny všechny politické strany na Podkarpatské Rusi a některé politické strany na Slovensku, byli zbaveni mandátů i poslanci a senátoři těchto zrušených stran a již v důsledku Mnichova pozbyli své mandáty všichni členové Národního shromáždění, kteří měli bydliště na území připojeném podle mnichovského diktátu nebo podle vídeňské arbitráže k Německu, Maďarsku a Polsku a byli jiné národnosti než české, slovenské nebo podkarpatskoruské a neobnovili ve stanovené lhůtě slib. Těmito opatřeními zůstalo v poslanecké sněmovně jen 193 poslanců ze tří set a v senátě jen 97 senátorů ze 150. Národní shromáždění se dostalo na zcela vedlejší kolej, když od listopadu 1938 udělovalo rozsáhlá zmocnění, o nichž již byla řeč, prezidentu republiky a vládě.

Prezident republiky získal těmito plnými mocemi teoreticky neomezenou možnost propouštět a jmenovat členy vlády a s touto vládou vydávat ústavní a jiné zákony. Z. Neubauer charakterizoval, že prezident měl „postavení zcela autoritativní a znamenal tak silný orgán moci vládní a výkonné, jakého v našich zemích od zániku absolutistické monarchie nebylo".

Na Slovensku převzala od počátku října prakticky moc Hlinkova slovenská ľudová strana a zlikvidovala ostatní politické strany. Do čela autonomní správy byl postaven Jozef Tiso, kterého Syrového vláda jmenovala ministrem pro Slovensko. Dne 19. listopadu parlament odhlasoval formálně **ústavní zákon o autonomii Slovenska**, kterým se vytvářel *Snem slovenskej krajiny*. 18. prosince se do sněmu konaly volby, byla však již připuštěna pouze jednotná kandidátní listina nadiktovaná ľudovou stranou. Vytvořila se i dílčí vláda pro Slovensko a podobná autonomie se zvláštními orgány byla udělena i Podkarpatské Rusi.

ČSR, pro kterou se po uskutečnění těchto státoprávních změn začalo užívat názvu Česko-Slovenská republika nebo Česko-Slovensko, se tak fakticky zařadila mezi spolkové státy a skládala se ze tří autonomních území: země Českomoravské, země Slovenské (*Slovenskej krajiny*) a tzv. Podkarpatské Rusi.

Zatímco předmnichovská republika byla buržoazně demokratickým státem, ve druhé republice je možno zřetelně pozorovat některé prvky typické pro stát směřující k pravicově autoritativnímu režimu a dokonce k fašismu.

Ještě je třeba se stručně zmínit o vývoji **vztahu mezi státem a církví**. Po vzniku republiky se stala katolická církev, která byla až do rozpadu Rakousko-Uherska pevnou oporou habsburské monarchie a dynastie, terčem ostrých útoků. Sílily tendence požadující odluku státu od církve a odluku školy od církve. Do definitivní ústavy ČSR z roku 1920 se však již tento požadavek nedostal. Přestože se ně-

které dílčí otázky konfesijního práva vyřešily pokrokovým způsobem, k odstranění všech nerovností však nedošlo. Vytvořily se nové církve, především československá církev vzniknuvší roku 1920. Rovněž odluka školy od církve se nepodařila a byly učiněny pouze některé ústupky jako zejména zákaz náboženské agitace ve školách. Zákonem č. 111/1919 Sb. byly zakázány politické projevy a kritika platných i připravovaných zákonů při bohoslužebných úkonech, tj. z kazatelen aj. Konfesijní systém českých zemí byl však v podstatě hotov už ze starého Rakouska, takže byly odstraněny pouze nejhorší přežitky a učiněny částečné ústupky tlaku mas. Ústavní zásada rovnosti náboženských vyznání se však stala velmi problematickou a nebylo ani zabezpečeno rovnoprávné postavení pro bezkonfesijní osoby. Ve vnitrostátní politice byla tak stále zvýhodněna katolická církev.

Zejména po opadnutí poválečné revoluční vlny nastala politika sblížení s Vatikánem, kterou byla republika nucena k ústupkům. Církev prosadila právo jmenovat všechny vyšší církevní hodnostáře bez ohledu na stát. Ve věci obsazování církevních úřadů uzavřela vláda v roce 1928 **modus vivendi**, kterým si pouze vyhradila, že jmenovaná osoba musí mít československou státní příslušnost a že kurie jméno kandidáta vládě předem oznámí, aby nebyly jmenovány osoby, proti kterým byly námitky politického rázu.

Interkonfesní zákon č. 96/1925 Sb. upravoval vcelku obdobným způsobem jako za starého Rakouska vzájemné poměry náboženských vyznání. Obsahoval pravidla o náboženském vyznání dětí, o vystoupení z církve, o bohoslužebných úkonech, o příspěvcích a plnění za církevní úkony, o pohřbívání a svěcení nedělí a církevních svátků. Pokroková veřejnost si vynutila, že v zákoně byl stav bez vyznání postaven na roveň náboženskému vyznání.

Přes odpor levicových sil se podařilo vládě panské koalice uvést v život **kongruový zákon** č. 122/1926 Sb., tj. zákon o státním příspěvku k platům duchovním. Kongrua zvyšovala státní rozpočet na kultové potřeby a zatěžovala daňovou soustavu.

Modus vivendi obsahoval i pasáž o rozhraničení diecézí podle zásady, že žádná část republiky nemá být podřízena ordináři, jehož sídlo je za hranicemi státu. V roce 1928 zřídila vláda na základě této dohody **vládní poradní komisi pro delimitaci a dotaci diecézí,** hranice československých diecézí však byly uvedeny v soulad se státními hranicemi teprve od podzimu 1937.

BIBLIOGRAFICKÁ PŘÍLOHA

Jedinou všeobecnou sbírkou norem se stala *Sbírka zákonů a nařízení státu Československého.* Z nepřeberného množství **speciálních sbírek zákonů** je nutno upozornit na *Komentované zákony ČSR.* V období druhé republiky začala být vydávána *Sbírka předpisů k přebudování státu,* která však nebyla dokončena. Prvořadým pramenem jsou *Těsnopisecké zprávy o zasedáních poslanecké sněmovny (senátu)* a *Tisky poslanecké sněmovny (senátu).* Pravidelně vycházela *Ročenka Národního shromáždění* a oficiálními publikacemi bylo *Národní shromáždění republiky Československé v prvém*

desetiletí (Praha 1928) a *Národní shromáždění republiky Československé v druhém desetiletí* (Praha 1938). Ministerské výnosy a vyhlášky zásadnější povahy byly uveřejňovány ve *věstnících* ministerstev, kromě nich vydávaly své věstníky i ostatní centrální úřady a korporace územní samosprávy i jednotlivé zemské úřady a instituce ať už státní, nebo zájmové samosprávy, jejichž činnost se vztahovala na zemi nebo i menší celek. Vycházela rovněž řada věstníků okresních úřadů a větších měst. Poněkud menší význam má *Úřední list ČSR*. *Zprávy o činnosti úřadů* byly vydávány periodicky (ve věstnících nebo ročenkách) nebo příležitostně. Zprávy o činnosti ministerstev v prvním roce republiky obsahuje *Rok práce* (Praha 1919) a zprávy o činnosti všech ústředních úřadů v prvním desítiletí jsou v reprezentační publikaci *Deset let Československé republiky* (1-3, Praha 1928). Ústřední schematismus přestal být vydáván, částečně jej nahrazuje *Ročenka Československé republiky* vycházející v letech 1922-1933 jako soukromý podnik a pokračovalo vydávání *Batovcova almanachu*. Existuje však spousta speciálních schematismů pro nejrůznější obory. Pravidelně ročně vycházely konkretální statusy pro jednotlivá správní odvětví nebo úřady. Územní členění je zřejmé ze statistických (administrativních) lexikonů. Doplňující význam mají sbírky judikátů, zejména Nejvyššího správního soudu. Pamětí bylo publikováno poměrně málo. Význam archivních pramenů pro toto období ještě více vzrůstá.

Zásadní význam mají encyklopedie: *Slovník veřejného práva československého*, 1-5, Praha - Brno 1929-1948; *Slovník národohospodářský, sociální a politický*, 1-3, Praha 1929-1933 aj.

Základní syntetickou prací jsou *Dejiny štátu a práva na území Československa v období kapitalizmu*, 2, 1918-1945, Bratislava 1973. Podrobnější přehled pramenů a literatury podává JAN JANÁK, *Vývoj správy v českých zemích v epoše kapitalismu. Období první a druhé republiky a okupace (1918-1945)*, Praha 1967, 2. vyd. 1971; TÝŽ, *Přehled vývoje ústavních a správních institucí v Československu v letech 1918 až 1945*, Praha 1968. Také LADISLAV LIPSCHER, *Verfassung und politische Verwaltung in der Tschechoslowakei 1918-1939*, München - Wien 1979, či příslušné partie PAVEL MATES, *Kapitoly z historie veřejné správy v letech 1848-1989*, Praha 1996.

Ústavním vývojem se nejzasvěceněji zabýval KAROL LACO, *Ústava predmníchovskej ČSR a ústava ČSSR*, 1, Bratislava 1966. Předtím se pokusil o syntetický pohled BEDŘICH RATTINGER, *Nástin ústavního vývoje předmnichovské republiky*, Praha 1964; STANISLAV BALÍK ml., *Právní předpisy o advokacii v Čechách v letech 1918-1938 a jejich dobová interpretace*, Právněhistorické studie 34, 1997, s. 199-213.

Z učebnic ústavního práva má význam FRANTIŠEK VAVŘÍNEK, *Základy práva ústavního*, 7. vyd., Praha 1933, a FRANTIŠEK WEYR, *Československé právo ústavní*, Praha 1937. K ústavním změnám za druhé republiky srov. TÝŽ, *Ústavní vývoj československý v roce 1938. Právně historický fragment*, ČPSV 27, 1946, s. 20-36; ZDENĚK NEUBAUER, *Dnešní ústava republiky Česko-Slovenské*, Všehrd 20, 1938-1939, s. 33-38. Rozsáhlá dobová literatura je též o jazykovém právu (CYRIL HORÁČEK, *Jazykové právo Československé republiky*, Praha 1928 aj.).

Ke vzniku ČSR existuje rozsáhlá literatura, stačí zmínit obšírné a detailně popisné *Budování státu*, 1-4, FERDINANDA PEROUTKY, zatím poslední vydání Praha 1991 (reprint) a 2003; z prací orientovaných právně historicky je to STANISLAV MATOUŠEK, *Vznik a vývoj společného státu Čechů a Slováků*, Praha 1980; TÝŽ, *K vzniku Československé republiky*, PHS 23, 1980, s. 5-50; VIKTOR KNAPP, *Dvě cesty československého práva: kontinuita a diskontinuita (1918, 1945)*, Právník 118, 1979, s. 270-283; JAROSLAV HOUSER, *Velká říjnová socialistická revoluce a české státoprávní požadavky ke konci prvé světové války*, PHS 14, 1969, s. 5-28; KAROLINA ADAMOVÁ, *Stručný nástin dějin státu a práva v českých zemích a na Slovensku*, Plzeň 1994; JAN GRONSKÝ - JIŘÍ HŘEBEJK, *Dokumenty k ústavnímu zřízení Československa*, Díl 1 (1918-1945), Praha 1997; MIROSLAV KOCÍCH, *Vývoj veřejné správy v českých zemích do roku 1960*, Opava 1997; aj.

Značnou pozornost upoutaly otázky charakteru republiky a parlamentarismu, nejnověji JAROSLAV MATĚJÍČEK, *Charakteristické rysy politického systému předmnichovské buržoazní ČSR,* Právník, 118, 1979, s. 254–261; EVA BROKLOVÁ, *Československá demokracie. Politický systém ČR 1918–1938,* Praha 1994; LADISLAV SOUKUP, *Český parlamentarismus 1916–1918 (Od Národního výboru k Revolučnímu národnímu shromáždění)*, in: Česká národní rada, sněm českého lidu, Praha 1970, s. 160–170; JAROSLAV HOUSER, *Parlament buržoazní Československé republiky,* Právník 109, 1970, s. 907–914; TÝŽ, *Parlament na začátku předmnichovské republiky a v letech třicátých,* Právník 119, 1980, s. 834–841; JARMILA MENCLOVÁ, *K některým otázkám vývoje a metod práce Národního shromáždění v letech 1918 až 1938,* in: K 50. výročí ČSR, Praha 1968, s. 35–72; JAN ANGER, *Parlament na začátku předmnichovské republiky a v letech třicátých*, Právník 119, 1986, s. 839–851; MICHAL BARNOVSKÝ, *Niekolko poznámok k stranícko-politickej štruktúre*, in: Česko-slovenská historická ročenka, 1997, s. 83–93, naposledy pak KAREL SCHELLE (vyd.), *Aktuální otázky českého a československého konstitucionalismu,* Brno 1993, aj. K volebnímu právu srov. JAROSLAV HOUSER, *Volební soustava předmnichovské republiky,* Právník 110, 1971, s. 782–793; nejnověji PAVEL MATES, *Vývoj volebního práva v buržoazním Československu,* Brno 1981, a FLORIAN SIVÁK, *Volebné právo a první parlamentní volby po roce 1918*, Bratislava 1993.

K ostatním institucím jako k Stálému výboru, Ústavnímu soudu a Volebnímu soudu jsou vesměs jen dobové sbírky a příručky (ZDENĚK PEŠKA, *Československý volební soud,* Praha 1927; aj.). Stejně jako ke správnímu soudnictví (JIŘÍ HOETZEL, *Soudní kontroly veřejné správy. Se zákony o Nejvyšším soudu správním, jeho jednacím řádu, soudu volebním a patentním*, 2. vyd., Praha 1926; KAREL FLIEDER, *Nejvyšší správní soud. Informativní výklad na podkladě praxe a judikatury NSS*, 2. vyd., Praha 1928; O. HOLDÍK, *Zákon o Nejvyšším správním soudě,* Praha 1937; JOSEF KLIMENT, *Zákon o Nejvyšším správním soudě a jeho jednací řád,* Praha 1937; aj.). Podobně i k postavení prezidenta republiky, jeho kanceláři, vládě a její odpovědnosti (EMIL SOBOTA – JAROSLAV VOREL – RUDOLF KŘOVÁK – ANTONÍN SCHENK, *Československý president republiky,* Praha 1934; LADISLAV HUBENÁK, *Postavenie a volba prezidenta v Československu 1918–1938*, Právny obzor 73, 1990, s. 628–643; ROBERT KVAČEK, *Glosy o postavení čs. prezidenta po roce 1918*, in: Pocta Janu Janákovi, Brno 2002, s. 171–176; aj.).

Málo publikovaných dokladů existuje k činnosti vlády. V řadě Edice dokumentů a fondů Státního ústředního archivu v Praze vydává tento náš nejdůležitější archiv vybrané protokoly ze schůzí čsl. vlád z fondu předsednictva ministerské rady. První vyšel pod názvem *Z protokolů první vlády 1918–1919. Edice vybraných pasáží*, Praha 1974, v dalších letech byly vydány vybrané protokoly druhé až čtvrté čs. vlády, opatřeny vždy svazkem katalogů a rejstříků. Poměrně hojná literatura existuje o připojení Podkarpatské Rusi a jejím státoprávním postavení, například KAREL SCHELLE, *Správní organizace Zakarpatské Ukrajiny v letech 1919–1938*, PHS 30, 1989, s. 85–96; PAVEL PEŠKA, *K ústavnímu postavení Podkarpatské Rusi*, in: Střední Evropa a Podkarpatská Rus, sborník z konference, Hradec Králové 1997, s. 76–77; VLADIMÍR GONĚC, *Autonomie Podkarpatské Rusi jako problém úrovně práva a právního myšlení*, in: Česko-slovenská historická ročenka, 1997, s. 71–82; JAN MORÁVEK, *Sněm Podkarpatské Rusi a jeho konstituování v roce 1939*, in: Střední Evropa a Podkarpatská Rus, Hradec Králové 1997, s. 11–20; LADISLAV SUŠKO, *Podkarpatská Rus jako autonomní krajina*, in: Česko-slovenská historická ročenka, 1997, s. 145–163.

Základními pomůckami k právnímu řádu předmnichovské ČSR je JOSEF HOFFMANN – JOSEF DANEK, *Rejstřík československého práva,* Praha 1936, s dodatky za léta 1937 a 1938, Praha 1938–1939; KAREL ŠPAČEK, *Souborný ukazatel (index) předpisů ústředních úřadů státních 1919–1938,* Praha 1939.

18.

Politická správa

NEJVYŠŠÍ INSTANCÍ POLITICKÉ SPRÁVY bylo i nadále **ministerstvo vnitra.** Jeho organizace se několikrát měnila zejména v důsledku neočekávaného rozvoje některých agend, pro něž bylo nutno zřizovat nová oddělení. Prvnímu ministru vnitra Antonínu Švehlovi se hned zpočátku podařilo rozšířit pravomoc ministerstva tím, že do jeho resortu bylo převedeno četnictvo z ministerstva národní obrany a ministerstvo na sebe strhlo též pravomoc v ústavodárných věcech. V roce 1937 vypadala organizace ministerstva tak, že ve zvláštním odboru bylo soustředěno ústřední vedení ministerstva vnitra, generální velitel četnictva a věci státně bezpečnostní služby. První odbor byl prezidiální, ve druhém odboru byly věci zákonodárné a normativní, ve třetím odboru věci administrativní policie, ve čtvrtém odboru obecní záležitosti, v pátém odboru věci četnické, vojenské politicko-administrativní věci, věci zákona na obranu státu, civilní protiletecké ochrany a Stráže obrany státu a v šestému odboru náležel dozor nad výdělečnými spolky. Další součástí ministerstva byly archiv a knihovna. Počátkem dubna 1938 byl při ministerstvu vnitra aktivován generální inspektorát státní policie.

Nižší instance politické správy, policie a četnictvo byly převzaty tak, jak existovaly na konci války. Ve vypjatém revolučním období stačil pokyn Národního výboru a v českých zemích byla vytvořena síť okresních a místních národních výborů a národní výbory zemské. **Národní výbory** si začaly osobovat pravomoci orgánů politické správy, což vzhledem k pokleslé prestiži okresních hejtmanství bylo celkem snadné. Národní výbor v Praze již od počátku zakročoval proti příliš radikální činnosti některých národních výborů a už usnesením vlády ze 4. prosince 1918 byla činnost národních výborů ukončena s výjimkou národních výborů v menšinových oblastech, jejichž činnost skončila na jaře 1920.

Okresní hejtmanství byla v této době přejmenována via facti na **okresní správy politické** a v jejich čele byli i nadále ponecháni okresní hejtmani, v roce 1919 však byly od nich odloučeny berní referáty a vytvořeny z nich samostatné berní správy. Rovněž ve druhé instanci politické správy nenastala změna, místodržitelství však byla via facti přejmenována na **zemské správy politické** v čele s prezidenty. Ve Slezsku byla ponechána **zemská vláda.**

Chatrná autorita těchto úřadů měla být podepřena důvěrníky u politických úřadů z řad občanstva, zastupujícími jednotlivé politické strany. Radikální náladě mas byly v této době činěny ústupky mírným výkladem platných právních norem, aby dělnictvo nebylo zbytečně provokováno a drážděno. Švehla se snažil budit zdání, že duch republikové správy je zcela odlišný od ducha správy za starého Rakouska. V jeho vyhlášce z 30. prosince 1918, kterou se obrátil na všechno sobě podřízené úřednictvo, se říká, že „zřízení ČSR znamená nejen změnu státní formy, nýbrž i konec dosavadního poručníkování občanstva úřady správními". Vyhláška z 15. ledna 1919 o zřízení důvěrníků u politických úřadů pak zdůrazňuje, aby si veřejnost uvědomila, že „první snahou politických úřadů je a musí být, aby v intencích naší vlády vždy se snažily vyhovět oprávněným potřebám a tužbám lidu i jednotlivců". Přednostové politických úřadů první stolice měli pro svůj úřad jmenovat s největším urychlením nejméně čtyři důvěrníky, kteří by informovali úřad o potřebách obyvatelstva a popřípadě navrhovali vhodná opatření, zejména k potírání lichvy.

Politická správa na Slovensku a v Podkarpatské Rusi spočívala za monarchie na zcela jiných principech než politická správa v Rakousku. Již v prvním roce republiky se proto objevila myšlenka **župního zřízení**, která byla 29. února 1920 vtělena v zákon. Základní ideou župního zákona bylo odstranění dvojkolejnosti správy, tj. na jedné straně státní správy a na druhé straně územní samosprávy, přičemž ale občanským sborům (župním zastupitelstvům a župním výborům a okresním výborům) se mělo dostat v nové organizaci dost značných pravomocí; mimoto měl občanský živel působit i v decentralizovaném správním soudnictví.

Župní zákon měl být aktivován asi do tří let, a to v několika etapách. Jeho zásadním odpůrcem byla lidová strana, která trvala na zemském zřízení, její váha však po vzniku republiky nebyla příliš velká. Po přijetí župního zákona se však proti němu vzmáhal odpor zvláště z řad národní demokracie, která poukazovala, že při zvoleném systému středně velkých žup a při značné pravomoci občanských sborů podle župního zákona budou nejméně dvě župy zcela v rukou německého obyvatelstva. Aktivování žup bylo potom stále odkládáno a zákon vstoupil v platnost od 1. ledna 1923, avšak pouze na Slovensku, a to ještě v okleštěné podobě. Bylo zde zřízeno šest žup, dvě města s regulovaným magistrátem a 79 okresů.

Aktivováním zákona o župním zřízení pouze na Slovensku se stav politické správy ještě více roztříštil, neboť nyní existovaly na území republiky **tři různé systémy politické správy**: v českých zemích to byl starý rakouský systém, v tzv. Podkarpatské Rusi starý systém uherský a na Slovensku župní zřízení podle nového zákona, nicméně odpor proti aktivování žup v českých zemích byl takový, že realizace župního zákona zde byla stále odkládána a nakonec v českých zemích nikdy nevstoupil v platnost.

Otázka sjednocení politické správy se dostala znovu do pohybu až v polovině dvacátých let za vlády panské koalice. Občanské strany hodlaly získat k účasti na vládě ľudovou stranu, která v té době stupňovala svůj boj za autonomii Slovenska. Ľudová strana však potřebovala předstírat před svými voliči určitý úspěch své politiky, a tím mohlo být zemské zřízení jako počátek příští autonomie. Vláda

proto vypracovala zřejmě už koncem roku 1926 předběžný návrh zákona o organizaci politické správy a na jeho základě byla se slovenskými luďáky vedena jednání. Nejdůležitějšími body tohoto návrhu zákona bylo zrušení žup a místo nich zavedení zemí, postátnění okresní a zemské samosprávy, a tím definitivní odstranění **dvojkolejnosti veřejné správy**, zesílené postavení vlády a posílení byrokratismu a utužení policejní a trestní pravomoci správních úřadů. Duchovními otci tohoto zákona byli národní demokraté, jejichž představy o veřejné správě zde docházely uplatnění.

Zákon o organizaci politické správy (krátce též organizační zákon) byl vyhlášen pod č. 125/1927 Sb. a v českých zemích vstupoval v platnost dnem 1. prosince 1928. Politickými úřady s povšechnou působností se staly ve druhé instanci **zemské úřady** a v první instanci **okresní úřady**. Zemské úřady v čele se zemskými prezidenty byly zřízeny v Praze pro zemi Českou, v Brně pro zemi Moravskoslezskou, která vznikla spojením Moravy a Slezska, v Bratislavě pro zemi Slovenskou (*Slovenskou krajinu*) a v Užhorodě pro zemi Podkarpatoruskou. V okresech vznikly okresní úřady, které byly jednak státní – v jejich čele stál i nyní okresní hejtman, jednak komunální. Funkci komunálních okresních úřadů obstarávala v českých zemích statutární města, avšak jenom Praha, Brno a Olomouc, kdežto v Liberci a Opavě byla tato agenda svěřena státním úřadům. Působnost komunálních okresních úřadů byla nadto značně omezena tím, že policejní agenda v nich byla svěřena státním policejním úřadům. O deklasifikaci ostatních dřívějších statutárních měst srov. v kapitole o územní samosprávě. Obvody okresních úřadů se v českých zemích shodovaly s obvody okresních správ politických, na Slovensku s obvody okresních úřadů zřízených podle župního zákona a na tzv. Podkarpatské Rusi s obvody slúžnovských okresů. V Čechách byly 103 okresní úřady, v zemi Moravskoslezské 45 okresních úřadů, na Slovensku 79 a na Podkarpatské Rusi 12.

Monokratická organizace zemských a okresních úřadů zůstala zachována. Zaměstnanci politických úřadů byli jednak státní, jednak autonomní, tj. zemí a okresů. Ke státním úředníkům patřil konceptní personál pro všeobecnou politickou službu a odborný personál. Pro lesní službu to byli lesní technikové, pro zdravotní službu okresní lékař u okresních úřadů a zdravotní oddělení v čele se zemskými zdravotními referenty a s potřebným pomocným personálem u zemských úřadů, pro zvěrolékařskou službu okresní zvěrolékaři, popřípadě veterinární oddělení, pro technickou službu u okresních úřadů technické síly, které byly přiděleny buď pro jeden, nebo pro několik okresů, a u zemských úřadů technická oddělení pro jednotlivé druhy staveb. Pro cejchovní službu byly v českých zemích zřízeny u okresních úřadů cejchovní úřady a u zemských úřadů byli ustanoven cejchmistři; dále to byl personál pro účetní a pokladniční službu. Autonomní zaměstnanci byli většinou převzati z územní samosprávy v souvislosti s tím, že organizační zákon znamenal postátnění samosprávy ve druhé a třetí instanci. Výklad o tom, jakým způsobem bylo toto postátnění provedeno, je v kapitole o územní samosprávě.

K působnosti nových úřadů je možno říci, že zemské úřady vykonávaly v českých zemích ve svých obvodech působnost dřívějších zemských správ politic-

kých, jejich prezidentů a působnost zemských výborů (popřípadě zemského správního výboru), okresní úřady vykonávaly působnost, která náležela do té doby v Čechách okresním správám politickým, jejich přednostům a samosprávným zastupitelským sborům, na Moravě a ve Slezsku potom působnost okresních správ politických, jejich přednostů a samosprávných silničních okresů.

Organizačním zákonem byla posílena i **trestní pravomoc politických úřadů,** spočívající na základě trestního správního práva. Politické úřady soudily menší přestupky, pro které nebyly příslušné řádné soudy, a to vězením až do 14 dnů nebo pokutou. Zákon rovněž měnil instanční postup a snižoval počet instancí. Ve věcech, o kterých rozhodovaly v první instanci okresní úřady, šlo odvolání k zemskému úřadu a z jeho rozhodnutí nebylo již další odvolání k ministerstvu přípustné. Instanční postup tak končil v zemi a zemský úřad byl nejvyšší a konečnou odvolací instancí. Rovněž toto ustanovení bylo nedemokratického charakteru, neboť se jím zmenšovala práva občana.

Organizační zákon tak znamenal hluboký zásah do správního systému předmnichovské republiky. Vláda sice velmi intenzivně dokazovala, že organizační zákon je vlastně velmi rozsáhlou novelizací župního zřízení, v níž místo 20 žup byly zřízeny čtyři země, ale jinak byly celkem ponechány v platnosti základní principy a vůdčí myšlenky župního zřízení. Oba zákony se však ve skutečnosti od sebe značně lišily. Pokud některá ustanovení zákona č. 125/1927 Sb. připomínala ducha župního zákona jako například jeho předpisy o občanských senátech ve správním soudnictví, potom zůstala jen mrtvou literou zákona, protože prováděcí předpisy nebyly nikdy vydány.

Po Mnichově se v českých zemích zmenšil počet politických úřadů první instance na 65 okresních úřadů s pěti expoziturami v zemi České a na 27 okresních úřadů v zemi Moravskoslezské podle stavu k 1. lednu 1939. Mimoto zůstaly magistráty v Praze, Brně a Olomouci. Názory, že obvody zemských úřadů jsou přece jen příliš rozsáhlé a že by bylo účelné vrátit se částečně k myšlence krajů, již nenalezly uplatnění.

Za předmnichovské republiky probíhal proces odnímání policejní pravomoci samosprávným úřadům a její předávání stále hustější síti **státních policejních úřadů,** které byly vytvářeny především v pohraničních oblastech. Doplnění sítě státních policejních úřadů bylo umožněno zákonem č. 165/1920 Sb., který zmocňoval vládu zřizovat státní policejní úřady v místech, kde to bylo potřeba. I nadále se rozlišovalo mezi **policejními ředitelstvími** a **policejními komisařstvími** a poněkud výjimečné postavení a funkci mělo policejní ředitelství v Praze, při kterém se v roce 1929 ustavila **Všeobecná kriminální ústředna** pro evidenci a stíhání takových zločinců, kteří se neomezovali svou činností na určité území. V roce 1937 bylo již na území republiky 14 policejních ředitelství, z toho sedm v Čechách, čtyři v zemi Moravskoslezské, dvě na Slovensku a jedno na Podkarpatské Rusi, v Čechách bylo 31 státních policejních úřadů (takto byla pojmenována dřívější policejní komisařství) a na Moravě devět, tyto úřady měly v Čechách 33 a v zemi Moravskoslezské 14 státních policejních expozitur. Největší počet státních policejních úřadů vznikl ve druhé polovině třicátých let v souvislosti se

vzrůstající protistátní činností Sudetoněmecké strany a jejich působnost se vztahovala zpravidla na obvod soudního okresu a jen ve výjimečných případech na obvod celého okresního úřadu. K 15. lednu 1939 zbylo v českých zemích jen 15 státních policejních úřadů, kdežto všechny ostatní byly v odtrženém pohraničí.

Bezpečnostní službu vykonávali v obvodech všech státních policejních úřadů členové sborů státní uniformované a neuniformované stráže bezpečnosti. Uniformovaný sbor byl zřízen a ozbrojen podle vojenského vzoru. Při výkonu policejní služby a ve správních a hospodářských věcech byly oba sbory podřízeny politickým a státním policejním úřadům, ve věci výcviku, vyučování, kázně a kontroly služby byl sbor uniformované stráže podřízen svým velitelům a sbor neuniformované stráže svým představeným. V obou směrech podléhaly oba sbory jako nejvyšší služební a dozorčí instanci ministerstvu vnitra. Bezprostřední řízení služby členů obou sborů příslušelo politickému úřadu nebo státnímu policejnímu úřadu, jemuž byli ti kteří členové sboru podřízeni.

Organizace četnictva byla v podstatě ponechána. V čele stál **generální velitel četnictva,** kterého jmenoval prezident republiky. V zemích byla **zemská četnická velitelství,** kterých bylo původně pět a od roku 1928 čtyři, a ta byla přímo podřízena ministerstvu vnitra. U zemského četnického velitelství v Praze bylo vytvořeno **ústřední pátrací oddělení** přímo podřízené ministerstvu vnitra s úkolem řídit jednotně četnickou pátrací službu v Čechách. Bylo mj. také centrálou pro evidenci potulných cikánů a pro četnictvo vykonávalo obdobnou funkci jako všeobecná kriminální ústředna pro státní policii. U některých **okresních četnických velitelství** byly organizovány pátrací stanice určené především ke stíhání těžkých zločinů. Základní byla i nadále podřízenost četnictva příslušným politickým úřadům.

V souvislosti se zvýšeným ohrožením republiky se zřizovala vládním nařízením č. 270/1936 Sb. **Stráž obrany státu** jako nový strážní sbor určený k ochraně neporušitelnosti státních hranic a nedotknutelnosti státního území, jakož i k spolupůsobení při ochraně veřejného pořádku, klidu a bezpečnosti. Stráž obrany státu se skládala z vojenských osob, příslušníků četnictva, státních policejních strážních sborů, obecní stráže bezpečnosti, finanční stráže, osob majících postavení jiné veřejné stráže a z těch veřejných zaměstnanců, kteří vykonávali strážní, policejní nebo podobnou službu. Byla vojensky organizována a pokud šlo o výkon služby, byla podřízena politickým a státním politickým úřadům a v nejvyšší instanci ministerstvu vnitra.

Pro úplnost je nutno uvést ještě základní údaje o **úřadu ministra s plnou mocí pro správu Slovenska.** Jeho právní základ byl dán zákonem č. 64 z 10. prosince 1918 o mimořádných a přechodných ustanoveních na Slovensku. Vláda tím dostala právo udělit některému svému členu plnou moc, aby vydával nařízení a konal vše potřebné pro udržení pořádku, konsolidaci poměrů a pro zabezpečení řádného státního života na území Slovenska. Existence tohoto ministerstva byla dočasná, k jeho zrušení však došlo až roku 1928. Již od roku 1926 však vláda plné moci ministrovi neudělovala, takže úřad se stal vlastně jen exponovaným oddělením ministerstva vnitra, omezeným teritoriálně na Slovensko. V roce 1928 byla působnost tohoto ministra a jeho úřadu přenesena na nově zřízený zemský (krajinský) úřad v Bratislava a dnem 30. června 1928 úřad ministra s plnou mocí zanikl.

Do administrativně politické správy zasahovalo i **ministerstvo pro sjednocení zákonodárství a organizace správy** a prezidium ministerské rady.

Toto ministerstvo, označované stručně i jako **ministerstvo unifikací** a zřízené zákonem z července 1919, mělo zásadně za úkol sjednotit zákony a správu na území celé republiky a jeho působnost měla provedením vytčeného úkolu skončit. Jeho kompetence zůstala nejasná a byla stanovena teprve vládním nařízením č. 501/1921 Sb., o její vymezení však vznikly spory. Odborná ministerstva namítala, že ministerstvo unifikací si samo navrhuje působnost tak širokou, že by vlastně převzalo legislativní činnost všech resortních ministerstev. Kompromisem se dospělo ke stanovisku, že sjednocování právních norem má být prováděno za součinnosti příslušných odborných ministerstev, popřípadě též jiných úřadů a odborníků. Obavy z příliš široké pravomoci ministerstva unifikací se ukázaly jako neopodstatněné a zásadní unifikační osnovy jako župní zákon a organizační zákon vyšly nakonec z ministerstva vnitra. Ministerstvo unifikací zůstalo slabým a bezmocným ministerstvem s minimální činností a tomu odpovídal i jeho administrativní aparát, který byl ve srovnání s ostatními centrálními úřady nepatrný. Ministerstvo se členilo na prezidium (později to byl prezidiální odbor) a zpočátku na dva odbory, administrativně politický a soudní. Počet odborů se posléze zvýšil na čtyři – správní, politický, finanční a soudní. Pro jednotlivá právní odvětví působily při ministerstvu komise, a to jednak slovenské, jednak pražské. S působností od 11. prosince 1938 bylo ministerstvo unifikací zrušeno.

Prezidium ministerské rady (označované též jako předsednictvo ministerské rady) navazovalo na obdobnou rakouskou instituci, a bylo zřízeno proto, že účelný výkon funkcí příslušejících vládě vyžadoval, aby veškerou jejich přípravnou a pomocnou agendou byl pověřen orgán podléhající bezprostředně předsedovi vlády jako reprezentantovi vládního sboru. Prezidium ministerské rady bylo tedy prostředníkem mezi ministerstvy a vládou, mezi vládou a Národním shromážděním a mezi Národním shromážděním a prezidentem republiky. Předkládalo osnovy zákonů a vládních nařízení podané jednotlivými ministry i mezinárodní smlouvy i s výsledky předchozích ministerských řízení a s vlastními referáty vládě k rozhodnutí. Když je vláda schválila, předkládalo je Národnímu shromáždění. Zákony přijaté oběma sněmovnami předkládalo prezidium ministerské rady podle ústavních předpisů jednak předsedovi vlády a jejím členům, kteří byli pověřeni jejich provedením, a podle okolností i ministerské radě, jednak prezidentovi republiky prostřednictvím jeho kanceláře. Podepsané zákony a ratifikované mezinárodní smlouvy a vládní nařízení a jiné normy určené k publikování ve *Sbírce zákonů a nařízení* zasílalo pak prezidium ministerské rady ministerstvu vnitra k jejich zveřejnění.

Prezidium ministerské rady se organizačně členilo na předsednictvo, účtárnu, ředitelství pomocných úřadů a tiskový odbor. V předsednictvu byla agenda rozdělena mezi jednotlivé referenty a později mezi oddělení. První skupinu tvořil politický sekretariát, evidence vnitřní politiky a politických věcí, osobní služba pro předsedu vlády v Národním shromáždění, personálie zaměstnanců prezidia ministerské rady a celá agenda tzv. Podkarpatské Rusi. Ve druhé skupině byla

soustředěna veškerá služba v ministerské radě, třídění návrhů ministerstev aj., ve třetí skupině zkoumání osobních jmenovacích návrhů ze všech ministerstev, Státního úřadu statistického, Nejvyššího správního soudu, Nejvyššího účetního kontrolního úřadu a pozemkového úřadu, legitimace nemanželských dětí aj. Čtvrtá skupina zprostředkovávala styky vlády s Národním shromážděním v zákonodárných věcech a rezolucích, přezkoumávala a vyřizovala námitky, předkládala osnovy zákonů a vládních nařízení i všech s nimi souvisejících záležitostí ministerské radě, zařizovala jejich sankce a publikování, v páté skupině byly soustředěny otázky spojené s výkladem mírových smluv, úprava hmotných poměrů některých státních zaměstnanců aj. Šestá skupina vyřizovala všechny národnostní, náboženské a politické záležitosti, pokud nepříslušely politickému sekretariátu, odpovědi na interpelace a dotazy v Národním shromáždění, reprezentační věci, rozpočty ministerstev a rozpočet vlastního úřadu aj. Tiskovému odboru podléhala **Československá tisková kancelář** (ČTK), **vládní listy ČSR** *Československá republika*, předtím *Pražské noviny*, *Prager Abendblatt* a *Úřední list* a **státní tiskárna.** Odbor konal tiskovou službu, tj. pořizoval denní přehled domácího tisku určený hlavně k informaci členů vlády, stručný přehled pražského denního tisku pro potřeby cizích zastupitelství a zahraničních dopisovatelů aj.

Předseda vlády neměl ve skutečnosti vlastní správní resort. Byly mu svěřeny k referátu jen některé věci, které nebylo účelné svěřit některému z ministerstev, jako správní agenda Nejvyššího správního soudu, Ústavního soudu, Státního pozemkového úřadu, Státního úřadu statistického, Československé tiskové kanceláře, Podkarpatské Rusi, legitimace nemanželských dětí, zcizování církevního majetku aj. Není zajisté třeba obzvlášť zdůrazňovat, že význam předsedy vlády vzrůstal zejména různými zmocňovacími zákony, a to ve stejném poměru, v jakém stoupal význam vlády a naopak klesala prestiž Národního shromáždění.

Ústředním úřadem podřízeným prezidiu ministerské rady byl Státní pozemkový úřad, o něm však bude pojednáno v souvislosti s ministerstvem zemědělství, a dále **Státní úřad statistický.** Ten se stal výrazem jednotné moderní organizace veškeré státní statistiky organizované zákonem č. 49/1919 Sb. Byl to výkonný orgán **Státní rady statistické,** složené nejen ze zástupců všech ústředních státních úřadů i územní samosprávy, Státního úřadu statistického a vysokých škol, ale i nejrůznějších vrstev a organizací občanstva. Státní rada statistická pracovala jednak v plénu, jednak v odborných výborech. Státní úřad statistický vznikl převzetím a rozšířením Zemské statistické kanceláře Království českého.

V období druhé republiky byla zřízena při prezidiu ministerské rady **Státní rada hospodářská** jako poradní a iniciativní vládní sbor pro hospodářské, sociální a finanční otázky. Byla složena z členů jmenovaných vládou.

Do administrativně politické správy je nyní řazena i správa školství a kultury, správa sociálních věcí a zdravotnictví. Jako nejvyšší orgán správy školství, osvěty, kultury a vědy vzniklo **ministerstvo školství a národní osvěty.** Ministerstvo mělo působnost ve všech školských věcech s výjimkou zemědělského školství, které spravovalo ministerstvo zemědělství. Dále příslušely do jeho působnosti osvětové věci a záležitosti umění. V prvním období po vzniku ČSR se pomýšlelo na to, že

tyto agendy budou rozděleny mezi dvě ministerstva - ministerstvo školství a ministerstvo krásných umění, posléze však bylo vytvořeno jenom jedno ministerstvo, které bylo rozděleno na prezidium a osm (později sedm) odborů. K prezidiu bylo přičleněno studijní oddělení pro zásadní otázky týkající se zejména organizace školství, vzdělání učitelstva, didaktických věcí, sjednocení učebních osnov, pro studium domácího i cizího školství apod. Jednotlivé odbory spravovaly veškeré věci národních a mateřských škol, škol pro postižené děti a opatroven, dále středních škol a učitelských ústavů, škol odborného směru, vysokých škol, vědeckých ústavů, univerzitních a odborových knihoven a školských závodů, celou oblast národní osvěty (byla sem zahrnována ochrana památek, archivnictví, muzejnictví a archeologie, vše, co se týkalo literatury, divadelnictví, hudby a umění a lidové výchovy), dále všechny církevní záležitosti, rovněž stížnosti z oboru národního školství, povšechně legislativní a zaměstnanecké věci, fondy a nadace a rovněž sem patřila sociální péče o studentstvo. Do kompetence ministerstva patřily i záležitosti kulturních styků s cizinou.

V systému školských úřadů působících v oboru ministerstva školství a národní osvěty nastaly nyní některé změny. Od roku 1920 byly nově organizovány **místní školní rady** a zřizovaly se v každé obci, kde byla škola, jako veřejný úřad. Skládaly se z předsedy (předsedu a jeho náměstka volila místní školní rada ze svých řad), ze zástupců školy, které volily konference učitelstva, a ze zástupců školní obce; tyto zástupce volilo obecní zastupitelstvo. Funkční období bylo čtyřleté a přímý dozor nad činností rady vykonávali okresní a zemští školní inspektoři. Okresní školskou správu vykonávaly **okresní školní výbory.** Byly organizovány na základě týchž norem jako místní školní rady a vystřídaly dřívější okresní školní rady. Zřizovaly se pro každý školní okres, tj. zpravidla pro území politického okresu, ale v národnostně smíšených okresech vznikaly opět buď dva výbory, nebo se školy přidělovaly nejbližšímu školnímu okresu téhož jazyka. Okresní školní výbor se skládal z přednosty okresního úřadu (tj. z okresního hejtmana) jako předsedy, z odborných referentů, což byli okresní školní inspektoři, a ze zástupců učitelstva a občanstva. Jmenoval je předseda zemské školní rady na návrh přednosty okresního úřadu a při jmenování zástupců učitelů měly být slyšeny učitelské organizace na okrese a zástupci občanů měli být jmenováni podle výsledků voleb do poslanecké sněmovny. Ve statutárních městech působily **městské školní výbory** s funkcí okresních školních výborů v čele se starostou města. Nejvyššími školskými úřady v zemi byly i nadále **zemské školní rady.** Dělily se na dvě národní sekce a kromě společných schůzí konaly také zvláštní schůze sekcí. Předsedou zemské školní rady byl přednosta zemské správy politické, popřípadě jím určený zástupce. Složení rady se proti dřívějšímu období nezměnilo. Funkční období volených členů trvalo šest let.

Pro menšinové školy byly nyní nově zřizovány jako pomocné správní orgány ministerstva **místní školní výbory.** Složení bylo vcelku obdobné jako u místních školních rad, jejich působnost však byla velmi omezená vzhledem k tomu, že veškeré náklady na menšinové školy hradil přímo stát z resortních prostředků ministerstva školství a národní osvěty.

Na základě zákona č. 233/1935 Sb. o újezdních měšťanských školách se zřizovaly v obcích, na jejichž území újezdní měšťanské školy byly, **újezdní školní rady.** Byly to správní orgány společné pro školní obec i pro školní újezd.

Vysoké školy na celém území republiky řídilo přímo ministerstvo, tyto školy však požívaly rozsáhlou autonomii. Jejich počet byl podstatně rozšířen (zejména o druhou univerzitu v Brně) a také uvnitř jednotlivých vysokých škol se uskutečnily určité přesuny.

V oboru národní osvěty působily jednak speciální úřady pro ochranu památek, jednak některé osvětové instituce.

ČSR převzala vcelku rakouský systém ochrany památek. V Praze byl **Státní památkový úřad,** který byl doplněn nově zřízenými stejnojmennými ústavy v Brně a Bratislavě. V nejvyšší instanci byla ochrana kulturních památek soustředěna v ministerstvu školství a národní světy. Pro vědeckou inventarizaci a výzkum hmotných památek byly zřízeny **Státní archeologický ústav** a **Státní fotoměřičský ústav.**

Základy organizace osvětové práce byly dány zákonem č. 67/1919 Sb. o organizaci lidových kursů občanské výchovy a zákonem č. 430/1919 Sb. o obecních lidových knihovnách. V českých zemích se vytvořily zpravidla v každém soudním okrese **okresní sbory osvětové,** do kterých vysílaly své zástupce okresy a obce, okresní školní výbory, politické strany a vzdělávací spolky a kooptováni byli znalci lidové výchovy, a v obcích zřizovala obecní zastupitelstva **místní osvětové komise.** Zakládání a udržování veřejných knihoven bylo obligatorní a jejich správa příslušela **knihovním radám;** zřizovala je rovněž obecní zastupitelstva.

V roce 1925 vznikl místo dřívějšího Svazu osvětového **Masarykův lidovýchovný ústav v Praze** jako studijní ústav pro otázky osvětové práce. Vedl vzornou pokusnou školu pro lidovýchovné pracovníky, vydával publikace, zprostředkovával rozdělení knih do obecních knihoven a zřídil studijní seminář pro lidovýchovné pracovníky. Jeho kmenovými členy byla kulturní a osvětová zařízení, která si vybudovaly jednotlivé politické strany, jako například Dělnická akademie, vzniknuvší při sociální demokracii, Svobodné učení selské, které bylo osvětovým zařízením agrární strany, Ústřední škola dělnická, která byla jednou z okrajových složek národně socialistické strany, dále Matice slovenská aj.

V oblasti vědy působily nadále jako soukromé společnosti, které však byly subvencovány ze státních prostředků, **Královská česká společnost nauk** a **Česká akademie věd a umění.** K nim přibyla nově **Masarykova akademie práce** (v roce 1940 byla přejmenována na Českou akademii technickou), která byla založena zákonem č. 86/1920 Sb. jako samostatný a samosprávný vědecký ústav se sídlem v Praze s úkolem organizovat technickou práci. Byla k ní přidružena celá řada ústavů, komisí a poradních sborů. Předsedu Masarykovy akademie práce a jeho náměstky potvrzoval prezident republiky.

Další součástí politické správy byla **správa sociální a zdravotní.** Nejvyšším orgánem sociální správy se stalo **ministerstvo sociální péče,** avšak snahy po soustředění veškeré sociální péče do tohoto ministerstva se nenaplnily, takže jeho kompetence se proti stejnojmennému rakouskému ministerstvu částečně zúžila.

Do ministerstva sociální péče nebyly především soustředěny záležitosti sociální péče o horníky a hutníky, které spravovalo ministerstvo veřejných prací. Dále sem nepatřila sociální péče o železniční a poštovní dělnictvo a zřízenectvo, neboť ta byla přikázána ministerstvům železnic a pošt a telegrafů. Nenáležela sem také sociální péče o studentstvo a veškerou mládež ve věku školou povinném, tyto záležitosti spravovalo ministerstvo školství. Ministerstvo zemědělství si pak vyhradilo pravomoc v péči o zprostředkovávání práce zemědělskému dělnictvu.

Ministerstvo sociální péče se dělilo od roku 1923 na prezidium a pět odborů. První odbor obstarával sociální péči o mládež a osoby tělesně nebo duševně postižené, druhý odbor se zabýval bytovou a stavební péčí, třetí odbor obstarával všeobecnou sociální politiku, věci pracovního práva, zprostředkovávání práce a péči o nezaměstnané a jeho součástí byl **Ústřední živnostenský inspektorát,** o němž víme, že za starého Rakouska patřil do resortu ministerstva obchodu. Čtvrtý odbor spravoval záležitosti sociálního pojištění a pátý odbor péči o válečné poškozence a dělnická a invalidní výrobní a pracovní družstva. Při ministerstvu sociální péče byl zřízen **Sociální ústav** jako vědecká instituce pro studium sociálních věd a současně jako ministerský poradní sbor. Již zmiňovaný **Ústav pro péči o uprchlíky** s velice rozsáhlými pravomocemi byl rovněž orgánem ministerstva sociální péče. Byl zřízen vládním nařízením č. 292 z 11. listopadu 1938, jeho působnost se vztahovala na celé území republiky a byla dočasná, neboť úkolem ústavu bylo vyřešit úspěšně otázku uprchlíků. Rozhodnutí ústavu schválené ministerstvem byla závazná pro všechny úřady, ústavy, podniky a orgány republiky a zasahovala do kompetence různých úřadů takovým způsobem jako dosud nikdy. Vyžádala si to nutnost rychlého zásahu ve prospěch osob uprchnuvších ze zabraného pohraničí.

Ministerstvo veřejného zdravotnictví a tělesné výchovy se členilo na prezidium a šest odborů. Do působnosti prvního odboru patřila zdravotně policejní a medicinální zdravotní služba v obcích a nemocnice a ústavy, druhý odbor byl hygienický, do kompetence třetího odboru příslušela sociální patologie, jako byl boj proti tuberkulóze a jiným sociálním chorobám, zdravotní výchova lidu aj., čtvrtý odbor spravoval tělesnou výchovu a zbývající odbory byly právní a právně administrativní.

Praktickou odbornou částí ministerstva veřejného zdravotnictví a tělesné výchovy byl **Státní zdravotní ústav,** který sestával z jednotlivých odborných institucí, všeobecným poradním orgánem byla **Státní zdravotní rada** a dále zde bylo značné množství speciálních poradních sborů.

Za druhé republiky byla obě ministerstva z úsporných důvodů spojena vládním nařízením č. 269/1938 Sb. v **ministerstvo sociální a zdravotní správy.**

Zejména v prvním období po vzniku ČSR vyvíjelo ministerstvo sociální péče rozsáhlou legislativní činnost. Velmi aktuálním problémem byla reforma a dobudování dělnického sociálního pojištění.

Hned v roce 1919 bylo **rozšířeno nemocenské pojištění** na veškerý námezdní poměr, tj. i na zemědělské dělnictvo a čeleď, a byly uskutečněny určité změny v organizaci, aby byly vytvořeny silné pojišťovny a zmenšen jejich počet. Úkolem

bylo dosáhnout, aby agenda invalidního a starobního pojištění dělnictva, s nímž se pro budoucnost počítalo, byla co nejjednodušší. Zákon proto povolil, aby vedle **okresních nemocenských pokladen** prováděly nemocenské pojištění jen takové **spolkové a zapsané pomocné pokladny**, které měly k 31. prosinci 1918 aspoň tisíc členů, a takové **společenstevní pokladny**, které čítaly aspoň 400 členů. Do orgánů nemocenských pokladen, podobně jako do jiných institucí, bylo zavedeno volební právo na základě poměrného zastoupení. Orgány nemocenských pokladen se staly sbor delegátů, představenstvo (to volilo ze svého středu starostu a jeho náměstka), dozorčí výbor, společná schůze představenstva a dozorčího výboru a vedoucí úředník, který řídil práci pojišťovny. Nemocenské pojišťovny se sdružovaly k zajišťování společných úkolů v zájmových organizacích. Úrazové pojištění nebylo změnami příliš dotčeno.

Zákon o invalidním a starobním pojištění dělnictva byl přijat až v roce 1924 s platností od 1. července 1926. Pojistné povinnosti byli podrobeni všichni, kdo byli povinně pojištěni na základě zákona o nemocenském pojištění. Invalidní a starobní pojištění pro území celého státu zabezpečovala **Ústřední sociální pojišťovna v Praze.** Byla vytvořena jako samostatná právnická osoba a jejími orgány byly výbor, představenstvo a ředitelství, přičemž hlavní funkcionáře jmenoval prezident republiky.

Vrchní dozor nad prováděním zákonů o nemocenském, invalidním a starobním pojištění, a zejména nad Ústřední sociální pojišťovnou, nemocenskými pojišťovnami a institucemi zřízenými v oboru těchto pojištění, náležel ministerstvu sociální péče. Ministerstvo mohlo vydávat pro vykonávání tohoto dozoru zvláštní směrnice.

Pojištění soukromých zaměstnanců ve vyšších službách pro případ invalidity a stáří zajišťoval **Všeobecný penzijní ústav v Praze,** kterému bylo podřízeno pět zemských úřadoven. Orgány ústavu byly stejné jako u Ústřední sociální pojišťovny a vedoucí činitelé byli rovněž jmenováni prezidentem republiky.

V roce 1925 bylo zavedeno nemocenské pojištění veřejných zaměstnanců prostřednictvím **Léčebného fondu veřejných zaměstnanců v Praze.**

Předpokladem provádění účinné péče o nezaměstnané bylo vybudování dokonalé sítě **zprostředkovatelen práce.** Jejich vytváření bylo do roku 1918 ponecháno na vůli zemí, popřípadě okresní a obecní samosprávy. Záhy po převratu vypracovalo ministerstvo sociální péče osnovu, která by jednotně upravovala stav v celé republice, její projednání však bylo odsunuto a nová osnova z roku 1933 narazila na silný odpor zaměstnavatelů. Vládní nařízení z roku 1936 bylo potom dílem kompromisu a zejména základní organizace zprostředkování práce byla ponechána zcela stranou. I nadále byl proto tento úsek sociální správy velmi nedokonalý. V Čechách byla ponechána organizace vybudovaná zde již před převratem, v Brně působil zemský úřad práce, který fungoval do roku 1928 i v Opavě pro Slezsko.

V přímé souvislosti s nedokonalou organizací zprostředkování práce byla i **péče o nezaměstnané.** Upravoval ji první zákon v oboru sociálního zákonodárství přijatý po 28. říjnu 1918 (pomineme-li zákon o zavedení osmihodinové pracovní

doby). Zákon č. 63/1918 Sb. stanovil, že českoslovenští státní občané, kteří jsou odkázáni svou výživou na mzdu nebo služební požitky a podléhají obligatorně nemocenskému pojištění, mají nárok na státní podporu v nezaměstnanosti, jestliže se marně ucházeli u veřejné nebo odborové zprostředkovatelny práce o zaměstnání. Za stejných podmínek byl nárok přiznán také demobilizovaným vojákům. O nárocích nerozhodovaly státní úřady, nýbrž - což je příznačné pro celkovou revolučnost doby - **okresní demobilizační výbory.** Ty se zřizovaly zpravidla v sídle okresního soudu a skládaly se ze tří zástupců zaměstnavatelů a tří zástupců zaměstnanců jmenovaných okresním úřadem. Pouze do čela výboru byl postaven státní úředník. Zřízení těchto výborů bylo podstatným zásahem do dosavadního správního systému, vláda proto prosadila zrušení těchto institucí zákonem č. 569 Sb. ze 17. října 1919 a rozhodování o podporách bylo přeneseno na okresní správy politické.

Od počátku roku 1920 připravovalo ministerstvo sociální péče osnovu zákona o tzv. **gentském systému.** Jím se rozhodování o nároku na podporu v nezaměstnanosti přenášelo na **odborové organizace.** Odbory vyplácely podporu ze svých prostředků a stát jim poskytoval tzv. státní příspěvek k podpoře v nezaměstnanosti. Zákon byl přijat již v roce 1921, muselo se však vyčkat ukončení poválečné hospodářské krize, aby odborové organizace mohly nahromadit dostatečné finanční fondy, a tak byl zákon uveden v život až 1. dubna 1925. V období velké hospodářské krize byl tento systém několika novelami zhoršen a stát odmítl vyplácet státní příspěvek komunistickým odborům. Odborové organizace, které spočívaly na základě spolkového zákona, převzaly tak podle zákona o gentském sytému některé úkoly státní správy.

Oborem sociální péče, který byl převzat ze starého Rakouska jen s nepatrnými změnami, byla živnostenská inspekce. Byl vytvořen ústřední orgán - **Ústřední živnostenský inspektorát** při ministerstvu sociální péče - a síť **živnostenských inspektorátů** byla zhuštěna. Ministerstvo připravovalo sice hned po válce osnovu, kterou měla být živnostenská inspekce přeměněna v pracovní inspekci a rozšířena na všechny obory hospodářského života, v prvním období vzestupu revoluční vlny se ji však nepodařilo prosadit a potom byla uložena ad acta.

Novým oborem sociální péče, který si vynutily následky války, se stala péče o válečné poškozence. Vykonávaly ji **zemské úřady pro péči o válečné poškozence** a **okresní úřadovny** této péče.

Rovněž dalekosáhlé plány ministerstva sociální péče v oboru péče o mládež se neuskutečnily a vznikla pouze instituce instruktorů ministerstva pro péči o mládež v Brně a Bratislavě. V roce 1921 byl vydán vzor stanov **okresních péčí o mládež,** které se staly spolu se **zemskými komisemi péče o mládež** polooficiálními ústředími veřejné i soukromé péče o mládež. Do značné míry zde bylo ponecháno pole dobrovolnosti nebo orgánům územní samosprávy.

Důležitým úkolem, který byl po válce ministerstvu uložen, se stala bytová a stavební péče. K provedení zákona o zabírání bytů obcemi, jehož vydání si vynutil tlak lidových mas v souvislosti s poválečnou bytovou nouzí, byly zřízeny tzv. **bytové úřady** a ve velkých městech společné bytové úřady. Do jejich čela byli postaveni

státní úředníci a členy byli zástupci majitelů domů a zástupci nájemníků, které volila obecní zastupitelstva. Úřady, které působily od října 1919, byly již v roce 1921 zrušeny s odůvodněním, že se neosvědčily. Ve skutečnosti vláda nehodlala nadále trpět tak rozsáhlé zasahování do soukromého majetku, jaké zákon umožňoval, neboť dal obcím právo zabrat nedostatečně využité místnosti v soukromých domech pro ubytování nebydlících osob nebo osob bydlících ve špatných podmínkách.

Důležitou institucí se staly **závodní výbory.** Zákon o závodních výborech však byl přijat již po odlivu revoluční vlny v roce 1921, jejich zřizování proto nebylo obligatorní; závodní výbory mohly být zřízeny v každém samostatném závodě, v němž bylo trvale zaměstnáno aspoň 30 zaměstnanců, byly voleny zaměstnanci a měly projednávat otázky týkající se dělníků, starat se o klid v závodě, pečovat o pracovní kázeň apod. Vybudování závodního výboru tak záviselo na síle dělnického kolektivu a prosadit jejich zřízení, zejména v malých závodech, nebylo snadné, takže ještě koncem roku 1937 výbory ve většině závodů neexistovaly.

V oboru **zdravotní správy** bylo po převratu vypracováno několik smělých projektů na vybudování moderní zdravotní péče, již tehdy však jejich autoři předpokládali, že realizace bude dílem velmi dlouhé doby. Zásahy, které byly potom do zdravotní správy ve skutečnosti učiněny, se nakonec týkaly pouze dílčích úseků.

V roce 1920 převzal stát zdravotně policejní výkony příslušející obcím a veřejnou zdravotní správu vykonávaly nadále okresní a zemské úřady a v nejvyšší instanci ministerstvo veřejného zdravotnictví a tělesné výchovy. Politické úřady vykonávaly nadále zdravotní správu prostřednictvím odborníků, a to jednak státních úředníků ustanovených u politických úřadů první a druhé stolice, tj. **okresních lékařů a zvěrolékařů, obecních a obvodních lékařů, zemských zdravotních referentů a zemských zvěrolékařů,** jednak poradních sborů. U okresních úřadů byly vytvořeny **okresní zdravotní rady** a u zemských úřadů to byly nadále **zemské zdravotní rady,** které měly podávat dobrozdání a návrhy otázkách týkajících se veřejného zdravotnictví, spolupůsobily při dozoru nad zdravotnickými ústavy a zařízeními apod.

Pro sociální zdravotní péči začaly být budovány různé **poradny** jako poradny pro matky a kojence, protituberkulózní poradny, poradny pro boj proti alkoholismu aj.

Lékařské komory jako orgány stavovské samosprávy byly nově upraveny zákonem z roku 1929. Působily v Praze, Brně a Bratislavě a pro celé území republiky vznikla **zvěrolékařská komora.**

Ostatní ministerstva je možno zahrnout pod obor národohospodářské správy, která byla součástí širší politické správy. Většina z těchto ministerstev však plnila ve svém oboru působnosti i některé úkoly **správy sociální.** Byla to tzv. hospodářská ministerstva, mezi něž se počítalo ministerstvo průmyslu, obchodu a živností, zemědělství, pro zásobování lidu, železnic, pošt a telegrafů a ministerstvo veřejných prací.

Na příkladu **ministerstva průmyslu, obchodu a živností** je možno zvlášť dobře pozorovat velmi úzkou spolupráci státního aparátu s velkoprůmyslem a finančním kapitálem, takže v některých případech můžeme hovořit přímo o prolí-

nání finančního kapitálu se státním aparátem. Na budování tohoto ministerstva se podíleli zejména úředníci Obchodní a živnostenské komory v Praze, kteří zde zaujali vedoucí místa. Ministerstvo se původně skládalo z prezidia a tří sekcí - průmyslové, obchodní a živnostenské. Zákonem č. 418/1920 Sb. byla však agenda zahraničního obchodu vyčleněna a soustředěna do nově zřízeného **Úřadu pro zahraniční obchod,** do jehož čela byl postaven ministr. Tento úřad byl však již v roce 1922 zrušen a jeho působnost převzalo opět ministerstvo průmyslu, obchodu a živností, jehož definitivní organizace vypadala tak, že kromě prezidia zde byla první sekce průmyslová, druhá sekce obchodně politická a byly jí přikázány záležitosti zahraničního obchodu, třetí sekce byla živnostenská a do působnosti čtvrté sekce - obchodní a dopravní - náležely věci vnitřního obchodu a vnitrostátní i mezinárodní dopravy.

Vývoj správy průmyslu, obchodu a živností byl zejména v poválečném období mimořádného hospodářství značně složitý a není možno jej zde ve vší komplikovanosti postihnout. Po válce byla ponechána v platnosti ministerská nařízení o **centrálách,** které byly pověřeny hospodařením tím nebo oním druhem zboží, pouze sídla těchto centrál byla přenesena do Prahy a nově bylo upraveno složení jejich výborů a představenstev. Byla to zejména Čs. cukerní komise, Čs. lihová komise, Čs. komise textilní a mnohé jiné.

Složitý vývoj prodělala zejména **organizace zahraničního obchodu,** a to v souvislosti s protichůdnými zájmy různých skupin finančního kapitálu. Již 31. října 1918 vznikl při Obchodní a živnostenské komoře v Praze **poradní sbor pro přechodné hospodářství v oboru průmyslu, obchodu a živností,** který byl krátce nato přeměněn nařízením Národního výboru a ministerstva průmyslu, obchodu a živností v **komisi pro přechodné hospodářství.** Ještě v roce 1918 vznikla i **Československá vývozní a dovozní komise** jako orgán pověřený správou vázaného zahraničního obchodu. Spor o účelnost dovozních a vývozních syndikátů byl ukončen vládním nařízením č. 100 Sb. z 26. února 1919, které zmocnilo ministra průmyslu, aby v průmyslových oborech, kde jsou pro to předpoklady, tyto syndikáty zřídil. **Syndikáty** se krátce nato začaly skutečně tvořit. Čs. vývozní a dovozní komise, která byla odpůrcem syndikátů, však nepřestala existovat, a tak se obchodní politika rozběhla do několika kolejí, zejména když další částí vítězné koncepce bylo zřízení **Kontrolního a kompenzačního úřadu pro zahraniční obchod;** tento úřad vznikl nařízením z dubna 1919. Jeho hlavním úkolem bylo spolupůsobit při ujednávání kompenzačních a obchodních smluv, jejich provádění a zároveň povolování a schvalování jednotlivých kompenzačních obchodů mimo rámec smluv a evidence příslušných statistických dat, dále pak kontrola vývozních a dovozních syndikátů z hlediska celostátní obchodní politiky. V oblasti zahraničního obchodu tak působilo nyní několik institucí, jejichž kompetence nebyla namnoze dost jasně vymezena. Vládní nařízení z 28. listopadu 1919 zřizovala proto místo Čs. vývozní a dovozní komise **komisi pro zahraniční obchod** a podřídilo jí všechny dosavadní vývozní a dovozní syndikáty tou formou, že se staly jejími pododbory. Jako zvláštní odbor s dost značnou samostatností byl ke komisi připojen i Kontrolní a kompenzační úřad.

V této době již vítězila koncepce brojící proti přísně vázanému zahraničnímu obchodu a žádající postupný návrat k volnému hospodářství. Tato koncepce se prosadila zřízením již zmíněného **Úřadu pro zahraniční obchod.** Úřad převzal aparát i agendy zrušené komise pro zahraniční obchod a rovněž dosavadní syndikáty a různé komise byly zrušeny. Za konečný cíl Úřadu pro zahraniční obchod bylo vytknuto co nejrychlejší zrušení státní kontroly zahraničního obchodu vůbec.

V oboru ministerstva průmyslu, obchodu a živností působilo i nyní velké množství institucí různého typu. V úzkém vztahu k ministerstvu byl **společenstevní instruktorát,** kterému náležela poradní součinnost při provádění voleb v živnostenských společenstvech, dohled nad těmito společenstvy aj. Dále to byl **hotelový instruktorát,** popřípadě instruktorát pro podniky k ubytování cizinců, který vznikl zákonem č. 649/1919 Sb. jako integrující součást cizineckého oddělení ministerstva s úkolem podporovat cizinecký ruch.

Pro vyřizování patentových záležitostí přicházel v úvahu hlavně **patentní úřad** v čele s prezidentem. Skládal se z přihláškového, stížnostního a zrušovacího oddělení. Proti rozhodnutí stížnostního oddělení nebylo opravného prostředku, proti konečnému rozhodnutí zrušovacího oddělení bylo možno se odvolat k **patentnímu soudu.** Zrušovací oddělení rozhodovalo o návrzích na odvolání, zrušení a odnětí udělených patentů, o návrzích na prohlášení závislosti, o právech předchozího uživatele aj. Vrchní řízení patentního úřadu příslušelo ministrovi průmyslu, obchodu a živností.

K provedení věcné demobilizace po pádu monarchie zřídil Národní výbor **komisi pro věcnou demobilizaci.** Skládala se ze zástupců různých úřadů a institucí, a když se jako širší sbor neosvědčila, nahradila ji již v roce 1919 **ministerská komise pro věcnou demobilizaci** za předsednictví zástupce ministerstva průmyslu, obchodu a živností.

Při tomto ministerstvu působilo též několik poradních sborů, z nichž nejdůležitější místo zaujímal **poradní sbor pro otázky hospodářské,** zřízený vládním nařízením č. 632/1919 Sb. Jeho členy jmenovala původně vláda, v roce 1922 však byly vydány nové stanovy a činnost sboru byla oživena. Měl nadále 150 členů, z nichž 60 připadalo na skupinu zaměstnavatelů, 60 na zaměstnance a 30 na skupinu odborníků. Členy sice i nadále jmenovala vláda, při jmenování členů z prvních dvou skupin byla však vázána návrhy zájmových organizací a členy ze skupiny zaměstnanců navrhovaly odborové organizace. Státní ústřední orgány byly nyní povinny předkládat poradnímu sboru k dobrozdání osnovy legislativních opatření, Národní shromáždění ani vláda však nebyly těmito dobrozdáními vázány. Plenární zasedání sboru se potom konala zřídka a těžiště práce spočívalo ve výborech. Ke všem schůzím sboru a všech jeho výborů byli zváni zástupci zúčastněných ministerstev.

Přestože poradní sbor pro otázky hospodářské byl orgánem ministerstva průmyslu, byla jeho činnost mnohem širší a projednávaly se v něm záležitosti nejen z oboru hospodářství, nýbrž i sociální politiky.

Dalším poradním sborem byla **Státní rada živnostenská,** zřízená roku 1920 jako poradce vlády ve všech zákonodárných, správních a organizačních věcech,

které se týkaly živností a obchodu, je však možno říci, že byla poradním orgánem pro záležitosti malých živností. Byla přičleněna k ministerstvu průmyslu, obchodu a živností a v zemích existovaly **zemské živnostenské rady**.

Jako poradní sbor ve sporech o vyměření celních poplatků celními úřady a při zodpovídání dotazů týkajících se určení celní sazby za zboží působila **Československá celní rada**. Od platnosti nového celního zákona v roce 1928 nastoupil na její místo **Celní poradní sbor**. Tyto orgány pracovaly v oboru působnosti ministerstva průmyslu, obchodu a živností, ačkoliv celní správa příslušela ministerstvu financí.

V oboru ministerstva průmyslu, obchodu a živností působily nadále **obchodní a živnostenské komory**. Jejich orgány byly v roce 1919 rozpuštěny a ministr průmyslu jmenoval místo nich správní komise. Současně byla většina komor rozdělena na tři sekce, k dosavadní sekci obchodní a živnostenské přibyla i sekce průmyslová. **Obchodní, živnostenská a průmyslová ústředna v Hradci Králové,** která byla zřízena v roce 1910 jako dobrovolná instituce na základě spolkového zákona a soustřeďovala české podnikatele z převážně německého obvodu obchodní a živnostenské komory v Liberci, byla pověřena správou komorních věcí, pokud měly ráz poradní, a ne čistě správní, a její předseda byl současně místopředsedou liberecké komory. Další zásady provedené do komor byly již méně podstatné.

Po vzniku republiky byl vytvořen společný orgán všech komor, a to nejdříve v rámci Komise pro přechodné hospodářství v její obchodně politické komisi, v dubnu 1922 však vznikla **Ústředna čs. obchodních a živnostenských komor v Praze.** V jejím čele bylo pětičlenné předsednictvo, v němž byla zastoupena pražská obchodní a živnostenská komora a ostatní komory se v určitém pořadí střídaly. Předsedou ústředny i jejího předsednictva byl vždy prezident obchodní a živnostenské komory v Praze. Ústředna měla právo podávat jménem všech komor dobrozdání o návrzích nových zákonů a nařízení, pokud se týkaly průmyslu, obchodu a živností, byla ve stálém styku s ústředními orgány státní správy a s Národním shromážděním, jmenovala pro ně experty a pečovala vůbec o jednotnou reprezentaci komor v tuzemsku i v zahraničí.

Postavení ČSR jako exportního státu si vynucovalo zřizování vývozních kanceláří jednotlivých komor, v roce 1933 si pak komory zřídily **Exportní ústav,** přičemž jednotlivé komory, popřípadě jejich exportní kanceláře zůstaly výkonnými orgány Exportního ústavu. Ústředna komor se pak dohodla s Ústředním svazem čs. průmyslníků na zřízení společného exportního ústředí obou institucí, kterým se stal **Ústav pro zahraniční obchod Ústředny komor a Ústředního svazu čs. průmyslníků;** jeho výkonným orgánem byl mj. i Exportní ústav.

Na poli zahraničního obchodu pracovaly rovněž **čs. zahraniční obchodní komory** a částečně i Slovenský ústav a Orientální ústav, které vznikly roku 1922 jako státní ústavy.

Celkově můžeme o obchodních a živnostenských komorách říci, že jejich význam po vzniku republiky poněkud poklesl. Stalo se tak zejména proto, že průmysl, který si často stěžoval na převahu drobných výrobců a obchodníků v komorách, kteří „nebrali na zřetel potřeby velkovýroby", nalezl organizaci mnohem

lépe odpovídající jeho zájmům v **Ústředním svazu čs. průmyslníků.** Svaz vznikl v roce 1918 a vláda na něj přenesla hned zpočátku některé úkoly státní správy. Národní výbor mu uložil již 30. října péči o to, aby všechny závody pracovaly i nadále bez jakýchkoliv osobních, národnostních i věcných změn a v rozsahu pokud možno stejném jako dosud. Jeho zástupci měli vyhrazen určitý počet míst v Poradním sboru pro otázky hospodářské i v jiných institucích. Za protektorátu byl Ústřední svaz přeměněn v nucenou organizaci průmyslu s velmi rozsáhlými úkoly. Ústřední svaz se skládal z odborových skupin, které byly opět podle potřeby děleny na spolky nebo sekce. V otázkách společných zájmů celého průmyslu vystupoval **ústřední sekretariát,** ve kterém byl vybudován finanční a daňový referát, obchodně politický, uhelný, dopravní a veletržní referát a jako zvláštní oddělení **Zaměstnavatelská úřadovna,** která zastupovala zájmy zaměstnavatelů v mzdových a stávkových bojích. Vedle tohoto členění podle odborů se dělil svaz i na místní nebo teritoriální skupiny. Kromě organizace českých a slovenských průmyslníků vznikl i německý *Deutscher Hauptverband der Industrie* v Teplicích-Šanově. Vliv Ústředního svazu na státní správu byl dán mj. i tím, že jeho vedoucí činitelé zastávali někdy význačné státní funkce a že vedoucí osobnosti průmyslu byly v úzkých stycích s některými vedoucími státními činiteli.

Nucenými svazy živnostníků a obchodníků byla i nyní živnostenská společenstva a obchodní grémia. Hlavní změnou učiněnou po převratu bylo zavedení voleb na základě poměrného zastoupení do jejich orgánů.

Organizace **ministerstva zemědělství** byla až na některé detaily převzata z rakouského ministerstva orby. Ustálila se zhruba na tomto stavu: běžné prezidiální věci náležely do prezidiálního odboru, ke kterému byl přičleněn i Státní archiv zemědělský. Odbor Ia obstarával lesní a honební věci, ochranu polního majetku, Zemědělský ústav účetnicko-spravovědný, právní agendu zemědělského školství, věci vodoprávní a rybní po právní stránce aj. Odbor Ib měl přikázány záležitosti zemědělských rad a zájmových zemědělských sdružení vůbec, věci zemědělských družstev, zemědělských živelních pojišťoven, zprostředkování práce zemědělského dělnictva, mzdové otázky a sociální péči o zemědělství vůbec. Druhý odbor obstarával technickou agendu a organizaci veřejné zemědělskotechnické služby a byla k němu přidružena Čs. ministerská komise pro agrární operace. Odbor IIIa spravoval zejména záležitosti zemědělského výzkumnictví, odbor IIIb záležitosti chovu domácího zvířectva, jeho dovozu a vývozu a veterinární služby a čtvrtý odbor dopravní a obchodní záležitosti, celní smlouvy s cizinou, lesní policii a lesní politiku a ochranu lesů. Pátý odbor byl generálním ředitelstvím státních lesů a statků.

Nejdůležitějším poradním sborem se stal Říšský poradní sbor zemědělský, který však byl zřízen teprve v roce 1934. Pracoval zejména v komisích.

Centrálním úřadem, jehož působnost se vztahovala na území celé republiky, byl **Státní pozemkový úřad v Praze,** zřízený na základě záborového zákona z roku 1919. Nepracoval v resortu ministerstva zemědělství, nýbrž byl podřízen ministerské radě, když však byl dnem 1. května 1935 zrušen, protože podle některých názorů, zejména agrární strany, splnil již svůj úkol, byla působnost Státního pozemko-

vého úřadu a jeho prezidenta přenesena na ministerstvo zemědělství, kde byl k tomu účelu zřízen další odbor. Hlavním úkolem Státního pozemkového úřadu bylo provedení pozemkové reformy. Do jeho čela byl postaven předseda (později prezident) a dva náměstci (později viceprezidenti); všechny jmenoval prezident republiky. Dozor nad činností úřadu vykonávaly jednak správní výbor, který volilo Národní shromáždění, jednak vláda. Úřad se podařilo ovládnout agrární straně a jeho činnost byla podrobována hojné kritice, která ústila v neuskutečněných návrzích, aby byl přetvořen v ministerstvo pro pozemkovou reformu odpovědné parlamentu.

Státní pozemkový úřad si vytvářel k plnění svých úkolů i obvodové úřadovny (po jeho zrušení působily nadále jako státní obvodové úřadovny pro pozemkovou reformu) a přídělové komisariáty. Jako poradní sbory v oboru působnosti Státního pozemkového úřadu pracovaly komise pro propachtování zabraného majetku pozemkového a místní výbory pro provádění přídělu zabrané půdy; měly podporovat pozemkový úřad při pokusech docílit smírné dohody v žádostech týkajících se přídělu půdy.

Za republiky pokračovaly ve své činnosti **zemědělské rady,** nově byla v roce 1919 zřízena Slezská zemědělská rada v Opavě a v roce 1922 i zemědělská rada pro Slovensko. Všechny se spojily dobrovolně ve **Stálou delegaci zemědělských rad,** v níž vznikly ke speciálnímu a odbornému projednávání jednotlivých otázek zvláštní výbory.

K zavedení závazné zemědělské organizace přes několik pokusů uskutečněných hned po vzniku republiky a znovu v letech velké hospodářské krize nikdy nedošlo.

Odborným vědeckým, poradním a informačním orgánem byl od roku 1919 **Zemědělský ústav účetnicko-spravovědný** v Praze se zemskými pobočkami v Brně, Bratislavě a Užhorodě. Měl opatřovat informační a argumentační materiál pro zemědělskou politiku a budovat zemědělskou spravovědu.

Moravskou zvláštností byly i nadále **úřady pro agrární operace,** které působily při scelování pozemků a jejichž nejvyšší instancí byla zmíněná **Čs. ministerská komise pro agrární operace při ministerstvu zemědělství.** Teprve v roce 1940 byla z příkazu nacistů rozšířena působnost moravského scelovacího zákona rovněž na Čechy.

Součástí veřejné správy bylo i poměrně rozsáhlé **zemědělské výzkumnictví a zemědělské poradnictví** s velkým množstvím speciálních ústavů a orgánů.

Z lesů a statků bývalé monarchie, bývalé panovnické rodiny a ze zabraného velkého pozemkového majetku, který byl podle zákona o pozemkové reformě převzat do státního vlastnictví a do správy ministerstva zemědělství, byl zřízen podnik **Československé státní lesy a statky**. Nová organizace podniku se uskutečnila v roce 1935. První a hlavní soubor tvořily Státní lesy a statky, které byly spravovány jako samostatný státní podnik ústředním ředitelstvím Státních lesů a statků. Druhý a menší soubor tvořily Státní statky zemědělských škol a zemědělských výzkumných ústavů. Ty byly rovněž prohlášeny za samostatný podnik.

V roce 1924 byla založena **Československá akademie zemědělská.** Nebyla to veřejnoprávní korporace, svou rozsáhlou organizátorskou a ediční činností však na vývoj zemědělství značně působila.

V souvislosti se zavedením obilního monopolu, kterým chtěla agrární strana čelit klesání cen obilí, byla v roce 1934 zřízena **Československá obilní společnost**. Byla pro ni užita forma akciové společnosti, ale pod silným státním dozorem. Podle zákona byli zemědělci povinni nabídnout společnosti veškeré obilí ke koupi a společnost musela nabídnuté obilí přijmout.

Ministerstvem, které plnilo jak hospodářskou, tak i rozsáhlou sociální funkci, bylo **ministerstvo pro zásobování lidu.** Zásobovací situace se v průběhu první světové války stávala stále svízelnější a v posledním válečném období byla již přímo katastrofální. Úkoly ministerstva pro zásobování lidu, zřízeného o něco málo později než většina ostatních ministerstev, byly proto velmi obtížné.

V oboru působnosti tohoto ministerstva došlo k vybudování **nejdemokratičtějšího systému správy** vůbec. Příčinou byly dva hlavní důvody. Prvním byla naprostá dezorganizace zásobovací služby a nutnost účinných opatření, která měla zabránit, aby nedocházelo k hladovým nepokojům a k dalšímu vyhrocování revoluční situace. To přimělo vládní kruhy, že byly ochotny v zájmu udržení klidu připustit vytvoření takových orgánů, s jejichž existencí by za normálních poměrů nemohly ze zásadních důvodů souhlasit. Druhým důvodem byla sama osoba prvního ministra MUDr. Bohuslava Vrbenského. Původně anarchista a nyní socialista Vrbenský, který v roce 1923 z odporu proti přijetí zákona na ochranu republiky tuto stranu opustil a stal se komunistou, vybudoval při ministerstvu občanskou kontrolu, kterou nelze srovnávat s běžnými poradními sbory. Tato kontrola řídila a usměrňovala činnost **hospodářských rad**, které vykonávaly kontrolní činnost v oblasti zásobování. Hospodářské rady byly zřizovány již před převratem jako svépomocné instituce, popřevratové hospodářské rady odvozovaly svůj vznik od usnesení ministerské rady z 11. ledna 1919, které jim přiznávalo rozsáhlý vliv na veškerou zásobovací službu v jejich obvodu. V obcích byly ustaveny místní, v okresech okresní a v zemích zemské hospodářské rady, při ministerstvu vzniklo oddělení hospodářských rad a později byla vytvořena i celostátní hospodářská rada. Prvním hlediskem při sestavování hospodářských rad všech stupňů bylo zachování převahy zástupců spotřebitelů nad zástupci výrobců a teprve na druhém místě se mělo přihlížet k výsledkům voleb do říšské rady v roce 1911, tj. k tzv. Švehlovu klíči. Okresní hospodářské rady byly nadřízenými orgány místních hospodářských rad a poradním orgánem okresních správ politických. Po obecních volbách v roce 1919 vláda prosazovala zrušení hospodářských rad, ministerstvo pro zásobování lidu se však obrátilo s výzvou k hospodářským radám, neboť se samy vyjádří ke své další existenci a působnosti, přičemž v každém případě měly zůstat zachovány okresní hospodářské rady, a výsledek vyzněl v tom smyslu, že rady trvaly nejen na své další existenci, nýbrž požadovaly i přiznání výkonné moci. Kompromisní řešení bylo nalezeno v tom, že okresní správa politická mohla oprávnit k výkonné moci dva důvěrníky hospodářské rady, nikoliv ale hospodářskou radu jako celek. Rady byly potom přebudovány na základě výsledků obecních a později i parlamentních voleb, stále ale musela zůstat zachována převaha spotřebitelů, popřípadě drobných zemědělců. Znamenalo to, že rozhodující slovo v hospodářských radách měly socialistické strany, takže rady vystupovaly

mnohdy nekompromisně a celostátní sjezd hospodářských rad v květnu 1920, který opustili zástupci agrární a národně demokratické strany, situaci ještě více vyhrotil. V následujícím období činnost rad ustávala jednak v důsledku postupujícího návratu k normálním poměrům a zlepšení zásobovací situace, jednak v důsledku nastupující reakce po prosincové porážce dělnictva. Rozhodnutím ministerstva z 23. ledna 1923 byla celostátní hospodářská rada zrušena a místo ní zřízena **Stálá anketa spotřebitelů při ministerstvu pro zásobování lidu,** které byly podřízeny zemské hospodářské rady; ty jako volná sdružení bez jakékoliv pravomoci působily ještě ve třicátých letech. U Stálé ankety šlo již vcelku o běžný poradní sbor, jaký známe i u ostatních ministerstev.

Podřízenými orgány ministerstva pro zásobování lidu byly i **obilní ústavy.** Již 28. října 1918 převzali zástupci Národního výboru pražskou odbočku vídeňského Válečného obilního ústavu, a tím byl dán základ pro Státní obilní ústav. Přetvořením zemských odboček starého obilního ústavu vznikly zemské obilní ústavy. Všechny ústavy měly povahu obchodní instituce zapsané v obchodním rejstříku a byly pomocným obchodním orgánem ministerstva. K obchodnímu vedení zásobovací agendy v okresech vznikly okresní obilní ústavy. Rozvrhovaly hlavně okresní dodávkové kontingenty, vedly v evidenci okresní dodávky a distribuci a dohlížely na distribuci v obcích. Státní obilní ústav vykupoval domácí obilí mlýnské výrobky, brambory a luštěniny a dovážel je i z ciziny. Dozor nad jeho činností vykonávali vládní komisaři jmenovaní ministrem. Po normalizování zásobovacích poměrů byl v polovině dvacátých let ústav zrušen.

K důležitým úkolům ministerstva pro zásobování lidu patřil i **boj proti lichvě.** Protilichevní služba se v nejvyšší instanci soustřeďovala v ministerstvu a při policejních ředitelstvích vznikly úřady pro potírání lichvy; ty podléhaly přímo ministerstvu. Byly vybaveny především kontrolními orgány ze stavu neuniformované stráže bezpečnosti. Po likvidaci ministerstva pro zásobování lidu protilichevní agendu převzalo ministerstvo vnitra a zemské úřady. O protilichevních soudech působících na počátku republiky bude pojednáno v kapitole o soudnictví.

Vlastní ministerstvo pro zásobování lidu se členilo na prezidium, zemědělskou inspekci, čtyři sekce, kontrolní skupinu a referát hospodářských rad, později se jeho organizace v důsledku zmenšování působnosti ministerstva v souvislosti s normalizováním zásobovacích poměrů odstraněním nedostatku potravin často měnila a zjednodušovala.

Ministerstvo pro zásobování lidu bylo považováno za dočasné a přestože se socialistické strany pokoušely o jeho stabilizaci, jejich snahy vyzněly naprázdno. Zrušení ministerstva prosazovala zejména agrární strana a záhy býval správou tohoto resortu pověřován jiný resortní ministr. Počátkem velké hospodářské krize učinili socialisté pokus o reorganizaci ministerstva, popřípadě o jeho přeměnu v ministerstvo spotřeby, poukazujíce na nutnost hájení zájmů spotřebitelů. V červenci 1933 bylo však ministerstvo pro zásobování lidu definitivně zrušena a jeho agenda přešla převážně na ministerstvo vnitra a zčásti na ministerstvo sociální péče.

Koncem první světové války byla i značně chaotická situace v železniční dopravě. Při Národním výboru bylo proto zřízeno oddělení kanceláře železničního

referenta a protože správa drah byla centralizována ve Vídni, bylo počátkem listopadu vybudováno z železničního ředitelství v Praze **generální ředitelství státních drah.** Toto ředitelství se stalo na přechodnou dobu nejvyšším správním orgánem čs. státních drah. Zákon z 2. listopadu 1918 zřizoval **ministerstvo dopravy,** do jehož kompetence měly patřit i pošty a telegrafy. Toto spojení se však ukázalo jako neúčelné, zvláště v době, kdy bylo třeba provést řadu závažných úkolů v obou odvětvích. Proto již zákonem z 13. listopadu 1918 vzniklo ministerstvo pošt a telegrafů a z ministerstva dopravy se stalo **ministerstvo železnic.** Jakmile bylo toto ministerstvo tak dalece vybudováno, že mohlo převzít i onu část správy, kterou vykonávalo generální ředitelství státních drah, bylo toto ředitelství zrušeno a bylo provedeno nové přidělení tratí jednotlivým ředitelstvím státních drah. Některá z nich existovala již z dřívější doby, některá byla zřízena nově; v roce 1923 jich bylo celkem osm.

Ministerstvo železnic sestávalo kromě prezidia ze šesti odborů, a to právního a správního, finančního, komerčního, stavebního, strojního a dopravního.

Dne 30. října jmenoval Národní výbor přednostu prezidia ředitelství pošt a telegrafů v Praze plnomocníkem pro poštovní a telegrafní službu v Čechách a 4. listopadu **generálním ředitelem pošt a telegrafů.** Tím byl položen základ organizaci ústřední poštovní správy. Organizace **ministerstva pošt a telegrafů** se měnila, v zásadě však vypadala asi takto: kromě prezidia zde byl první odbor, kterému příslušela organizace služeben, personální politika, sociální péče a osobní věci, druhému odboru náležela poštovní doprava a poštovní provoz, třetímu odboru rozpočtové a hospodářské věci a telefonní a telegrafní administrativa, čtvrtému odboru potom technické záležitosti. Od roku 1928 sestávalo ministerstvo ze šesti odborů, z toho čtyři odbory byly administrativní a dva technické včetně ústředního inspektorátu poštovního a technického.

V polovině dvacátých let byl provoz železnic a pošt postaven na soukromopodnikatelský základ v důsledku neutěšené hospodářské situace obou těchto odvětví. Součástí ministerstva pošt se stalo **generální ředitelství pošt a telegrafů** a generální ředitel byl současně ministrovým zástupcem. Byl zřízen státní podnik Československá pošta v čele s osmičlenným správním výborem. Nižšími správními jednotkami bylo šest **ředitelství pošt a telegrafů.**

Současně vznikl státní podnik Československé státní dráhy, jehož vrchní vedení příslušelo ministerstvu železnic.

Krátce po převratu vznikl **Poštovní úřad šekový** v Praze, podřízený ministrovi pošt. V čele stál přednost (prezident) se svým náměstkem. Platebnami a sběrnami tohoto úřady byly poštovní úřady. V roce 1930 jeho přeměnou byla zřízena **Poštovní spořitelna** v čele s guvernérem a 12-členným správním sborem. Podobně jako její předchůdce obstarávala šekovou službu a službu spořitelní, zužitkovávala vlastní jmění a svěřené peníze, vyvíjela jinou hospodářskou a obchodní činnost a prováděla finanční úkony pro soudy, státní a jiné veřejné úřady, ústavy, podniky a zařízení.

V období druhé republiky bylo ministerstvo železnic a pošt a telegrafů zrušeno a spojením jejich agend bylo od 12. prosince 1938 vytvořeno **ministerstvo dopra-**

vy. Jednání o připojení agend vnitřní silniční a letecké dopravy a plavby do působnosti tohoto ministerstva však ztroskotalo na záporném stanovisku Ústředního svazu čs. průmyslníků, takže všechny agendy týkající se dopravy nebyly do tohoto ministerstva soustředěny.

Různé agendy technické služby obstarávalo v nejvyšší instanci i za předmnichovské republiky **ministerstvo veřejných prací.** Jeho organizace se vyvíjela, delší dobu své existence však bylo rozděleno kromě prezidia na devět odborů. Tyto odbory vykonávaly stavby státních veřejných budov, správu státních budov a bytovou péči, vodohospodářské záležitosti, stavbu a správu silnic a mostů, správu stavebních hmot a zabývaly se otázkami zadávacích předpisů, civilní leteckou, automobilovou a vodní dopravou a všeobecně technickými, hraničními a zeměměřičskými záležitostmi a státní stavební službou, dále strojírenstvím a elektrotechnikou, chemií, elektrizací a výzkumnictvím, hornictvím a hutnictvím, do oblasti jejich činnosti patřily i zákonodárné a právně správní záležitosti a veškeré otázky státních dolů a hutí a ústřední správa podniku Státní báňské a hutnické závody.

Při ministerstvu veřejných prací působilo vzhledem ke značné rozdílnosti jeho agend množství poradních sborů jako státní elektrárenská rada, státní puncovní rada, poradní sbor pro vodohospodářské práce a stavby, poradní sbor ve věcech leteckých, silniční rada a uhelná rada.

Již ze základního přehledu organizace ministerstva je zřejmé, že jeho působnost byla velmi rozsáhlá a značně různorodá. Náležela mu většina technických agend a provádění veřejných prací, na druhé straně však také ústřední správa státních dolů a hutí, ministerstvo bylo rovněž nejvyšší instancí v oboru puncovnictví a cejchovnictví a nejvyšší instancí báňské správy včetně sociální péče o hornictvo a hutnictvo.

K ministerstvu bylo přičleněno Ředitelství pro stavbu vodních cest, Ústřední inspektorát pro službu cejchovní, Státní ústav geologický, Státní ústav hydrologický, Státní ústav radiologický a Ústav pro hospodárné využití paliv.

Veřejnou technickou službu vykonávaly v první stolici **stavební okresní správy,** a to vždy pro území tzv. stavebního okresu, který se skládal zpravidla ze tří až šesti politických okresů. Ve druhé instanci byly příslušné **zemské správy politické (zemské úřady),** při kterých byl zřízen **technický odbor** pod bezprostředním vedením přednosty státní služby stavební s odbornými odděleními pro stavby pozemní, silniční, mostní a stavby zvláštních konstrukcí, pro stavby vodní, dále s oddělením hydrologickým, všeobecným a osobním, živnostenskotechnickým, strojním a elektrotechnickým a s oddělením pro stavební ruch.

Ústřední inspektorát pro službu cejchovní obstarával v nejvyšší instanci běžné záležitosti státní cejchovní služby, tj. cejchování měr, vah, závaží a měřicích přístrojů. V Praze, Brně a Bratislavě sídlili cejchovní inspektoři podřízení po administrativní stránce zemským prezidentům a po odborné stránce ústřednímu inspektorátu. Dozírali na **cejchovní úřady** a mimoto existovalo několik stovek cejchoven, ve kterých obstarávaly cejchování rovněž státní orgány.

Státní puncovní službu vykonávaly do roku 1929 **puncovny,** které byly zřízeny při některých berních úřadech. Nadřízenou instancí byl **Hlavní puncovní úřad**

v Praze, náležející nejdříve do působnosti ministerstva financí, od roku 1923 však ministerstva veřejných prací. Od 1. ledna 1929, kdy nabyl působnosti nový puncovní zákon, vykonávaly puncovní kontrolu a ostatní agendu puncovní služby čtyři puncovní úřady, druhou instancí se stalo Ředitelství puncovní služby v Praze, které bylo podřízeno ministerstvu veřejných prací.

V Čechách existovaly tři **státní poříční správy** pro technickou a říční policejní službu na jednotlivých řekách.

Plavební správu vykonával **Poříční plavební úřad pro oblast Labe** v Praze, jehož působnost se ale vztahovala i na oblast Vltavy. Ve druhé instanci byl příslušný **Československý plavební úřad** v Praze a v nejvyšší instanci ministerstvo veřejných prací pro technické otázky a ministerstvo průmyslu, obchodu a živností pro obchodní záležitosti.

Jako soukromá společnost pro normalizování, sjednocení a typizování průmyslových výrobků, prací a předpisů byla založena **Československá normalizační společnost.** V jejím jednatelském sboru zasedali i zástupci několika ministerstev, protože státní správa přisuzovala její činnosti značný význam.

Velmi rozsáhlou oblast podřízenou ministerstvu veřejných prací představovala **báňská správa.** V českých zemích rozhodovaly zpravidla v první instanci **revírní báňské úřady** a druhou instancí bylo **báňské hejtmanství** v Praze. Báňská správa byla v roce 1919 doplněna o nově zřízené báňské hejtmanství v Brně. Unifikace stavu báňské správy v českých zemích a na Slovensku se uskutečnila zákonem č. 57/1928 Sb. o zařízení a působnosti báňských úřadů s platností od 1. května 1934. Pro oblast českých zemí nenastala změna ani v organizaci nižších úřadů, ani v nejvyšší instanci, kterou zůstalo i nadále ministerstvo veřejných prací.

Výsledkem silného volání po socializaci dolů na počátku republiky byly tři zákony z roku 1920, a to o účasti zaměstnanců v hornictví na správě dolů a o jejich podílu na čistém zisku, o závodních a revírních radách v hornictví a o hornických rozhodčích soudech. K provedení prvního zákona se zřizovaly v hornických podnicích, které zaměstnávaly trvale více než sto osob, **podnikové rady.** Účast na správě měli vykonávat zaměstnanci svými zástupci v sedmičlenné podnikové radě, z nichž však připadali na dělníky pouze dva a na zřízence jeden, kdežto ostatní členy jmenoval sám podnikatel. Zákon měl mnoho nejasností a ani zdaleka neplnil původně zamýšlený účel. Druhý zákon stanovil vytváření **závodních rad** v horních závodech zaměstnávajících aspoň 20 dělníků, jejich zřizování ale – podobně jako u závodních výborů v průmyslových podnicích – bylo pouze fakultativní, nikoliv povinné. Pro obvody báňských revírních úřadů se zřizovaly **revírní rady** volené podle volebního řádu z roku 1920. Měly zejména rozhodovat spory mezi závodními radami a podnikateli, spolupůsobit podobně jako závodní rady při dozoru nad dodržováním a prováděním horně policejních ustanovení, spolupůsobit při udržování kázně, při propouštění dělnictva, dohlížet na dodržování a provádění mzdových a platových smluv aj. a vykonávat poradenskou činnost.

Do působnosti ministerstva veřejných prací patřilo rovněž hornické pojištění, které bylo upraveno nově v roce 1922 s účinností od 1. října 1924. Pro hornické nemocenské pojištění vzniklo osm **revírních bratrských pokladen.** Jejich orgány

byla valná hromada, představenstvo, které volilo ze svého středu starostu a jeho náměstka (jim příslušela téměř veškerá správa pokladny), a dozorčí výbor. Státní dozor vykonávala báňská hejtmanství. Zaopatřovací pojištění (tzv. na provizi), tj. pojištění invalidní a starobní, bylo soustředěno v **Ústřední bratrské pokladně v Praze**, jejíž orgány byly stejné jako u revírních bratrských pokladen; tyto pokladny obstarávaly současně funkci jejích úřadoven. Státní dozor nad Ústřední bratrskou pokladnou vykonávalo ministerstvo veřejných prací.

Organizací stavovské samosprávy působící v oboru ministerstva veřejných prací byly **inženýrské komory**. Zřizovaly se od roku 1913 a v roce 1920 vznikla jedna komora pro celou republiku jako veřejnoprávní obligatorní stavovská organizace k zastupování zájmů úředně autorizovaných soukromých techniků a báňských inženýrů.

BIBLIOGRAFICKÁ PŘÍLOHA

Svůj význam si ponechávají učebnice správního práva. Jsou to JIŘÍ HOETZEL, *Československé správní právo. Část všeobecná*, Praha 1934, 2. vyd. 1937; KAREL LAŠTOVKA, *Československé správní právo. Část zvláštní*, 1, Praha 1936; FRANTIŠEK WEYR, *Československé právo správní. Část obecná. (Organizace veřejné správy a řízení správní)*, Brno 1922; též JOSEF KLIMENT - EGON ZEIS, *Československé správní řízení*, Praha 1937; aj. Prvním marxistickým pohledem na státní správu u nás byla práce KARLA KREIBICHA, *Veřejná správa ve státě třídním*, Praha 1927.

K institucím působícím v revolučním období po vzniku ČSR srov. VÁCLAV PEŠA, *Národní výbory v českých zemích roku 1918*, Praha 1962; ZDENĚK KÁRNÍK, *Za československou republiku rad. (Národní výbory a dělnické rady v českých zemích 1917-1920)*, Praha 1963; JIŘÍ FRAJDL - MÍLA FRAJDLOVÁ, *Národní výbory ve východních Čechách v roce 1918*, Hradec Králové 1968; dále řada prací o jednotlivých národních výborech. Též JAN JANÁK, *K charakteru veřejné správy v počátečním období existence ČSR*, SPFFBU, C 18-19, 1971-1972, s. 5-33.

K organizačnímu zákonu srov. speciální sbírku VÁCLAV JOACHIM - RICHARD HOLL - LEOPOLD JABŮREK, *Správa zemská a okresní v republice Československé. Soubor předpisů o organisaci a působnosti zemských a okresních úřadů a zastupitelstev. 1. Zákon o organisaci politické správy. Zákon o volbách zemských a okresních zastupitelstev. Zákon o nové úpravě finančního hospodářství svazků územní samosprávy. 2. Jednací řád pro zemské a okresní úřady*, Praha 1928.

Literatura k jednotlivým resortům je značně nevyvážená. K politickým úřadům s všeobecnou působností existuje několik prací, které se však zabývají vývojem pouze na Slovensku, například LADISLAV LIPSCHER, *K vývinu politickej správy na Slovensku*, Bratislava 1966, k českým zemím je to MIROSLAV KOCÍCH, *Ostravská průmyslová oblast a správní vývoj ve Slezsku 1918-1928*, SISb 64, 1966, s. 433-457. Kandidátskou disertaci o politické správě v předmnichovské ČSR obhájil KAREL SCHELLE, který ji pak zpřístupnil ve dvoudílné monografii *Vývoj správy v předválečném Československu I-II*, Praha 1991. Týž autor se zabýval i župním zřízením: *Příprava zákona o župním zřízení z roku 1920*, ČMM 106, 1987, s. 32-51, a *Ohlas přípravy a vydání zákona o župním zřízení na Moravě a ve Slezsku*, Časopis Slezského muzea, série B - vědy historické, 36, 1987, s. 217-228. Politické správy v první republice se týká i kandidátská práce MIROSLAVA KOCICHA, srov. též jeho studie *Úvahy o správní reformě a o zavedení župního zřízení v buržoazním Československu*, SISb 84, 1986, s. 13-31, a *Úsilí KSČ o demokratizaci poli-*

tické správy a samosprávy v buržoazním Československu, SISb 84, 1986, s. 81-104. Dále PAVEL MATES - KAREL SCHELLE, *Vznik Moravskoslezské země v roce 1927,* ČMM 105, 1986, s. 241-251; LUBOMÍR SLEZÁK, *Zemský prezident Jan Černý,* Slovácko 36, 1994, s. 161-166; PAVEL MATES - KAREL SCHELLE , *K procesu fašizace státních orgánů v období tzv. II. republiky.* Správní právo, 1988, s. 257-266. K ministerstvu vnitra srov. VRATISLAV KALOUSEK, *Přehled vývoje ministerstva vnitra,* Sborník MV 10, 1928, s. 279-288; dále *Ministerstvo vnitra v průběhu let 1918-1938,* SAP 1, 1951, s. 5-14. K policii a četnictvu srov. IVAN BOHATA, *Místo a úloha policie v státním aparátu buržoazního Československa v letech 1918-1938,* Praha 1980; LADISLAV VOJÁČEK, *Československé četnictvo,* Historický obzor 8, 1997, č. 5-6, s. 123-128; KAREL DONÁT, *Letecké četnické hlídky a letiště Planá u Českých Budějovic,* in: Vojenské letiště v Čechách a na Moravě po roce 1918, 1997, s. 41-49.

K ministerstvu unifikací srov. dobové přehledy: VLADIMÍR FAJNOR, *Ministerstvo pro sjednocení zákonodárství a organisace správy,* Praha 1921; JOZEF FRITZ, *Ministerstvo unifikačné v prvom desaťročí republiky,* Praha 1928; k dalším ministerstvům RUDOLF KAĎOUREK, *Organizace a působnost Ministerstva veřejných prací v letech 1918-1938,* in: Sborník prací členů SSM Státního ústředního archivu v Praze II.2, Praha 1989, s. 263-290; TÝŽ, *Vymezení fondu Ministerstva zemědělství,* in: Paginae historiae 2, 1994, s. 199-211.

Z poměrně značně rozsáhlé literatury o úřadu ministra s plnou mocí pro správu Slovenska srov. FRANTIŠEK BIELIK, *Vývin kompetencie ministra s plnou mocou pre správu Slovenska,* HČ 9, 1961, s. 636-640.

Ke školské a kulturní správě srov. OTTO PLACHT - FRANTIŠEK HAVELKA, *Příručka školské a osvětové správy,* Praha 1935; JOSEF LEVORA, *Masarykova akademie práce 1920-1952. Její vznik a význam pro dějiny techniky,* Acta polytechnica, ř. 6, všeobecná, 1977, č. 2, s. 5-27.

Poměrně rozsáhle je zpracována sociální správa, téměř nedotčena je správa zdravotní. Srov. bibliografii ZDEŇKA DEYLA *Soupis literatury k sociálním dějinám ČSR 1918-1938, 1. Sociální politika, 2. Sociální poměry, 3. Sociální hnutí,* Praha 1973-1979. Syntetický pohled podává JAROSLAV HOUSER, *Vývoj sociální správy za předmnichovské republiky,* Praha 1968; TÝŽ, *Třídní podstata buržoazního pracovního a sociálního zákonodárství,* PHS 8, 1962, s. 79-96; TÝŽ, *K „péči" o nezaměstnané v předmnichovské republice,* PHS 4, 1958, s. 227-238; TÝŽ, *Aplikace zákona o závodních výborech z roku 1921 za předmnichovské republiky,* PHS 5, 1959, s. 263-277; nejnověji VLADIMÍR DUBSKÝ, *Závodní výbory a rady v předmnichovském Československu,* Praha 1984. Ke zprostředkovávání práce je starší přehled JANA CERMANA, *Vývoj a organisace zprostředkování práce v Československu,* SR 17, 1936, s. 601-607, 714-719, 18, 1937, s. 19-30, 133-141, 175-179. Dále příručka ANTONÍNA TŮMY, *Právní základy veřejné správy sociální a zdravotní, zvláště péče o mládež,* Praha 1936. Nejnověji se předmnichovskou sociální politickou zabýval ZDENĚK DEYL, *K buržoaznímu pojetí sociální politiky v letech 1918-1938,* Sborník k dějinám 19. a 20. století, 1, 1972, s. 49-67; TÝŽ, *K problematice sociálního vývoje Československa v letech 1918-1938,* ČSČH 20, 1972, s. 677-705; TÝŽ, *Sociální politika ČSR a Odborové sdružení československé,* Sborník k dějinám 19. a 20. století, 6, 1979, s. 403-416. K sociálnímu pojištění srov. ZDENĚK DEYL, *Vývoj dělnického sociálního pojištění v Československu v letech 1924-1938,* ČSČH 24, 1976, s. 508-534; TÝŽ, *Von der Sozialversicherung zur Volksversicherung in der Tschechoslowakei 1918-1948,* Historica 21, 1982, s. 63-104; JAN JANÁK, *Vytváření veřejnoprávních zprostředkovatelen práce na Moravě ve dvacátých letech,* SPFFBU, C 49, s. 127-163; TÝŽ, *Osnova zákona o zprostředkování práce z let 1919-1922,* SPFFBU, C 45, s. 133-155.

Ke správě průmyslu, obchodu a živností srov. KAREL HAMALČÍK, *Organisace ministerstva průmyslu, obchodu a živností v prvém desetiletí Československé republiky,* Věstník MPOŽ 9, 1928, s. 443-450; BOHDAN ŽIVANSKÝ, *Obchodní a živnostenské komory,* in: Čs. vlastivěda, 6, Praha

1930, s. 169–177; VLADIMÍR KRAJČA – KAREL WEBER, *Organisace, působnost a správa živnostenských společenstev v republice Československé,* Praha 1926; PAVEL MAREK, *K historii moravské Zemské živnostenské komory*, VVM 47, 1995, s. 403–405; ANTONÍN ROUBIC, *Prostějov a olomoucká Obchodní a živnostenská komora*, in: Prostějov a jeho místo v dějinách Moravy, Prostějov 1994, s. 123–130; LADISLAV NIKLÍČEK, *Lékařské komory v Čechách, na Moravě a ve Slezsku v letech 1893–1950*, Brno 1991; TOMÁŠ JIRÁNEK, *Exportní ústav československý*, in: Hospodářské dějiny 20. století, s. 209–258.

K zemědělské správě srov. ANTONÍN KUBAČÁK, *Ministerstvo zemědělství 1918–1925,* SAP 29, 1979, s. 221–276; JOSEF GÖRNER, *Stálá delegace zemědělských rad Československé republiky 1922–1943. Inventář*, Praha 1961; TÝŽ, *Zemědělská samospráva,* SAP 9, 1959, s. 69–105; ADOLF TUREK – JOSEF GÖRNER, *Vývoj správy státních lesů a statků po roce 1918,* SAP 13, 1963, č. 2, s. 139–204; BOHUMIL ČERNÝ, *K otázce zřízení obilního monopolu,* ČSČH 3, 1955, s. 399–426. Ze starších prací orientovaných agrárnicky aspoň EDVARD REICH, *Základy organisace zemědělství Československé republiky,* Praha 1934; nověji JIŘÍ ŠOUŠA, *Zemědělská správa a některá východiska vzestupu agrární strany v Čechách 1914–1918*, AUC. Philosophiae et Historica, 1987, č. 4–5, s. 81–119; RUDOLF KAĎOUREK, *Vymezení fondu ministerstva zemědělství*, in: Paginae historiae 2, 1994, s. 199–211; BEDŘICH ČEREŠŇÁK, *Moravská zemědělská rada a její činnost v letech 1935–1945*, in: České a slovenské zemědělství v letech 2. světové války, Uherské Hradiště 1996, s. 61–68; MARCELA POKORNÁ, *Organizační vývoj státních lesů v severních Čechách (od roku 1918 do současnosti)*, AČ 51, 2001, s. 225–240.

K poštám a železnicím srov. F. SCHNEIDER – L. MACH, *Poštovnictví,* in: Čs. vlastivěda, 6, Praha 1930, s. 511–544; EUGEN NOZAR, *Organisace podniku Československá pošta,* Praha 1938; CTIBOR FIALA, *Železnice,* in: Čs. vlastivěda, 6, Praha 1930, s. 438–469; JIŘÍ HAVELKA, *Čs. železniční právo,* Praha 1923.

K zásobování srov. speciální sbírku *Ministerstvo pro zásobování lidu a soubor zákonů a nařízení i výnosů zásobování se týkajících,* Praha 1920.

K technické správě srov. *Ministerstvo veřejných prací. Přehled činnosti za prvé pětiletí republiky Československé,* red. Gustav Herman, Praha 1923; VÁCLAV ŠAMAN, *Příručka horního práva,* Praha 1936; RUDOLF KAĎOUREK, *Organizace a působnost Ministerstva veřejných prací ČSR v letech 1918–1938*, in: Sborník prací členů SSM Státního ústředního archivu v Praze II, část druhá, Praha 1989, s. 263–290.

K hojné literatuře o racionalizaci správy srov. z četných prací ROBERTA KOLLARA, *Příručka zhospodárnění veřejné správy a podniků,* 2. vyd., Praha 1930.

19.

Územní samospráva

PROCES OKLEŠŤOVÁNÍ PRÁV ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY, který zasahoval do všech jejích stupňů, probíhal v období první i druhé republiky. Znamenal faktické postátnění vyšších samosprávných svazů, podstatným způsobem však omezoval i pravomoc obcí.

Česká společnost si na prahu republiky uvědomovala nebezpečí, které jí mohlo hrozit ze německé strany při zachování dosavadního systému dvojkolejnosti veřejné správy, tj. státní správy na jedné a územní samosprávy na druhé straně. Smiřovala se proto vcelku ochotně s odbouráváním samosprávy a s jejím srůstáním se státní správou.

V **obecní samosprávě**, kde se stále udržovala zásada, že do obecních záležitostí mají právo mluvit pouze ti, kteří přispívají na udržování obecního hospodářství, a do jejích orgánů se volilo na podkladě majetkového censu, bylo především nutno řešit bezodkladně otázku volebních řádů. Přestože česká buržoasie nepomýšlela před válkou na podstatnější rozšíření volebního práva do obcí a teprve koncem války začala uvažovat o určitých ústupcích tlaku mas, konala se již 6. listopadu 1918 porada Národního výboru za účasti expertů, která se usnesla, že je nutno novelizovat co nejdříve volební řád v obcích a obecní zřízení. Byly vypracovány dvě osnovy, které byly přijaty již koncem ledna a začátkem února 1919, a zákonem č. 75/1919 Sb. byl dán nový řád volbám v obcích a zákonem č. 76/1919 Sb. novela k obecním zřízením.

Volební řád byl výsledkem dohody občanský stran se sociální demokracií a přinášel značnou demokratizaci. Přiznal všeobecné, rovné, tajné a přímé hlasovací právo při volbách do obcí všem osobám, mužům i ženám, které měly v obci aspoň tři měsíce trvalé bydliště, nebyly určitým způsobem diskvalifikovány a dosáhly 21 let věku. Pasivní volební právo se přiznávalo od 26 let věku a kandidát musel v obci bydlet aspoň rok. Volební právo právnických osob zaniklo. Volilo se na základě vázaných kandidátních listin a podle zásad poměrného zastoupení; většinový systém byl odstraněn. Volební období bylo nyní čtyřleté, v roce 1933 bylo ale prodlouženo na šest let, údajně proto, aby délka volebního období v obcích odpovídala volebnímu období okresních a zemských zastupitelstev.

Snahy neutralizovat aspoň částečně všeobecné a rovné volební právo našly svůj výraz v novele k obecním zřízením. Reakčním zásahem bylo ustanovení

o **obecních finančních komisích,** které se zřizovaly obligatorně ve všech obcích, pokud jim neudělil zemský výbor dispens. Polovinu členů finanční komise volilo obecní zastupitelstvo a druhou polovinu jmenoval okresní úřad. Ustanovení bylo namířeno zejména proti obcím se socialistickou většinou, kde by mohly obecní orgány hospodařit s obecními prostředky způsobem, který by nebyl pro buržoazii přijatelný; proto se také tímto způsobem složeným komisím dostalo rozsáhlé pravomoci. Komise měly právo kontrolovat veškeré obecní hospodaření a odvolat se proti všem usnesením obecního zastupitelstva finanční povahy s odkládacím účinkem.

Novela obecních zřízení a celá řada dalších právních norem prováděla i některé jiné zásahy do dřívějšího stavu. Jako nedemokratická byla zrušena instituce měšťanského práva, spočívající hlavně v tom, že měšťanům bylo vyhrazeno užívání fondů, fundací a ústavů určených jen pro měšťany, v platnosti však byla ponechána instituce čestných občanů (měšťanů). Byly zavedeny diety členům obecních orgánů, což umožňovalo zastávat funkce v obecní samosprávě i příslušníkům dělnictva odkázaným na mzdu.

Novela rozeznávala tyto řádné orgány obcí: obecní zastupitelstvo, obecní radu, starostu (jeho náměstky) a komise.

Obecní zastupitelstvo nahrazovalo dřívější obecní výbor. Volili je všichni voliči oprávnění k volbě a skládalo se z devíti až 60 členů podle počtu obyvatel obce. Virilisté v něm již neexistovali.

Obecní zastupitelstvo volilo ze svého středu **obecní radu,** která nastupovala na místo dřívějšího obecního představenstva. Skládala se ze starosty, jeho náměstka, popřípadě náměstků a ze členů rady, tj. radních. Počet všech členů rady činil opět jednu třetinu členů obecního zastupitelstva, z toho důvodu byl nejnižší počet jeho členů stanoven na devět, aby rada byla nejméně tříčlenná, neboť i nyní fungovala jako **obecní trestní senát;** ten musel být nejméně tříčlenný a skládal se ze starosty a dvou radních. Nyní bylo jasně stanoveno, že obecní rada tvoří sbor, který se za předsednictví starosty usnáší o všech věcech, jež podle zákona nejsou vyhrazeny obecnímu zastupitelstvu nebo podle zákonných nařízení, popřípadě usnesením obecního zastupitelstva nejsou vzneseny na starostu. Toto ustanovení učinilo z obecní rady vskutku primární orgán obce.

Obecní zastupitelstvo volilo ze svého středu rovněž **starostu** a jeho náměstka, v obcích, kde bylo obecní zastupitelstvo aspoň 24-členné, se volili náměstci dva.

Volba starosty nemusela být státem potvrzena, zákon č. 122/1933 Sb. o změnách řádu voleb v obcích však stanovoval, že volbu starosty musí nadále schvalovat státní úřady. U obcí, které byly sídlem okresního úřadu, potvrzovalo volbu starosty od této doby ministerstvo vnitra, u ostatních obcí zemský úřad. Jestliže státní úřad volbu starosty nepotvrdil, pozbývala jeho volba a volba jeho náměstků platnosti a obecní zastupitelstvo bylo povinno uskutečnit novou volbu ve schůzi, kterou svolal dohlédací úřad. Osoba, jejíž volba nebyla potvrzena, nemohla být během tří let znovu volena starostou obce ani jeho náměstkem. Kdyby obecní zastupitelstvo v případě nepotvrzení neprovedlo novou volbu, pozbývala platnosti i volba členů obecního zastupitelstva. Politický úřad jmenoval potom

o **obecních finančních komisích,** které se zřizovaly obligatorně ve všech obcích, pokud jim neudělil zemský výbor dispens. Polovinu členů finanční komise volilo obecní zastupitelstvo a druhou polovinu jmenoval okresní úřad. Ustanovení bylo namířeno zejména proti obcím se socialistickou většinou, kde by mohly obecní orgány hospodařit s obecními prostředky způsobem, který by nebyl pro buržoazii přijatelný; proto se také tímto způsobem složeným komisím dostalo rozsáhlé pravomoci. Komise měly právo kontrolovat veškeré obecní hospodaření a odvolat se proti všem usnesením obecního zastupitelstva finanční povahy s odkládacím účinkem.

Novela obecních zřízení a celá řada dalších právních norem prováděla i některé jiné zásahy do dřívějšího stavu. Jako nedemokratická byla zrušena instituce měšťanského práva, spočívající hlavně v tom, že měšťanům bylo vyhrazeno užívání fondů, fundací a ústavů určených jen pro měšťany, v platnosti však byla ponechána instituce čestných občanů (měšťanů). Byly zavedeny diety členům obecních orgánů, což umožňovalo zastávat funkce v obecní samosprávě i příslušníkům dělnictva odkázaným na mzdu.

Novela rozeznávala tyto řádné orgány obcí: obecní zastupitelstvo, obecní radu, starostu (jeho náměstky) a komise.

Obecní zastupitelstvo nahrazovalo dřívější obecní výbor. Volili je všichni voliči oprávnění k volbě a skládalo se z devíti až 60 členů podle počtu obyvatel obce. Viriliste v něm již neexistovali.

Obecní zastupitelstvo volilo ze svého středu **obecní radu,** která nastupovala na místo dřívějšího obecního představenstva. Skládala se ze starosty, jeho náměstka, popřípadě náměstků a ze členů rady, tj. radních. Počet všech členů rady činil opět jednu třetinu členů obecního zastupitelstva, z toho důvodu byl nejnižší počet jeho členů stanoven na devět, aby rada byla nejméně tříčlenná, neboť i nyní fungovala jako **obecní trestní senát;** ten musel být nejméně tříčlenný a skládal se ze starosty a dvou radních. Nyní bylo jasně stanoveno, že obecní rada tvoří sbor, který se za předsednictví starosty usnáší o všech věcech, jež podle zákona nejsou vyhrazeny obecnímu zastupitelstvu nebo podle zákonných nařízení, popřípadě usnesením obecního zastupitelstva nejsou vzneseny na starostu. Toto ustanovení učinilo z obecní rady vskutku primární orgán obce.

Obecní zastupitelstvo volilo ze svého středu rovněž **starostu** a jeho náměstka, v obcích, kde bylo obecní zastupitelstvo aspoň 24-členné, se volili náměstci dva.

Volba starosty nemusela být státem potvrzena, zákon č. 122/1933 Sb. o změnách řádu voleb v obcích však stanovoval, že volbu starosty musí nadále schvalovat státní úřady. U obcí, které byly sídlem okresního úřadu, potvrzovalo volbu starosty od této doby ministerstvo vnitra, u ostatních obcí zemský úřad. Jestliže státní úřad volbu starosty nepotvrdil, pozbývala jeho volba a volba jeho náměstků platnosti a obecní zastupitelstvo bylo povinno uskutečnit novou volbu ve schůzi, kterou svolal dohlédací úřad. Osoba, jejíž volba nebyla potvrzena, nemohla být během tří let znovu volena starostou obce ani jeho náměstkem. Kdyby obecní zastupitelstvo v případě nepotvrzení neprovedlo novou volbu, pozbývala platnosti i volba členů obecního zastupitelstva. Politický úřad jmenoval potom

do čela obce správní komisi a „v příhodné době“ vypisoval novou volbu obecního zastupitelstva.

Je nasnadě, že zejména těmito ustanoveními byla i obecní samospráva značně okleštěna a státní úřady nebyly zejména vázány žádným termínem, v němž by se musela uskutečnit volba nového obecního zastupitelstva.

Právem obce bylo zřizovat si poradní a přípravné sbory ve formě **komisí**. Komise byly fakultativní, obligatorní byla pouze zmíněná finanční komise a komise letopisecká k vedení obecní pamětní knihy.

Rozvrh kompetence mezi jednotlivými orgány řádné obecní správy byl takový, že nejdůležitějším orgánem, v jehož rukách spočívala rozhodující moc, byla obecní rada jako primární orgán. Její zasedání byla neveřejná a konala se poměrně často. Obecnímu zastupitelstvu byly vyhrazeny jen některé věci, a to jednak v samém obecním zřízení – schvalovalo zejména obecní rozpočet, jednak ve zvláštních zákonech. Jeho schůze se měly konat aspoň jednou za dva měsíce a byly veřejné. Určité funkce měl vyhrazeny starosta; patřilo k nim svolávání schůzí obecní rady a obecního zastupitelstva, sistace nezákonných usnesení, zastupování obce navenek aj.

K tzv. **mimořádným orgánům obce** náležel vládní **komisař** nebo **správní komise**. Jestliže zemský úřad rozpustil obecní zastupitelstvo, bylo povinností příslušného okresního úřadu stanovit pro obec přechodný orgán, a to buď monokratický (vládního komisaře), nebo kolegiální (správní komisi). Mimořádný orgán vedl správu obecních věcí až do dosazení nového obecního zastupitelstva. Na rozdíl od dřívějšího obecního zřízení zákon však nyní neuváděl lhůty, do nichž musí být po rozpuštění obecního zastupitelstva zvoleno zastupitelstvo nové. Pravomoc přechodného orgánu byla omezena na běžné záležitosti a kromě toho směl provést jen tak neodkladné akty, jejichž odsunutím by vzešla obci podstatná škoda.

Finanční hospodářství obcí se již v dřívějším období nacházelo v kritickém stavu. Pro ulehčení obecnímu hospodářství přesunula novela obecního zřízení věcné náklady na bezpečnostní, polní, zdravotní a mravnostní policii, stavby a udržování cest na stát, krize samosprávných financí se však ještě prohloubila a pravidlem se stávaly třistaprocentní obecní přirážky k přímým daním.

Otázka finančního hospodářství obcí musela být proto za předmnichovské republiky několikrát řešena, nikdy ne však zásadně. Dvěma zákony z roku 1921 měly být obecní finance sanovány tím způsobem, že obcím se přikazoval výnos některých státních daní a obce mohly přinutit velké podniky k příspěvkům na obecní vydání, která vznikla jejich provozem nebo tím, že velký počet jejich zaměstnanců v obci bydlel; toto ustanovení bylo však již v roce 1927 zrušeno. Protože touto tzv. první finanční novelou se nedosáhlo ozdravení obecních financí a obce musely stále zvyšovat přirážky k přímým daním, byla v roce 1927 přijata tzv. druhá finanční novela k obecnímu zřízení. Ta utužila nepřímou závislost obcí na politické správě prostřednictvím zasahování úřadů do finančního hospodářství samosprávy. Některá příliš omezující opatření byla zmírněna tzv. třetí finanční novelou z roku 1930. V období velké hospodářské krize zadlužení obcí vrcholilo a insolvence samosprávných dlužníků vedla k obavám velkých bank ja-

ko věřitelů. V jejich intencích byl vypracován zákon z roku 1935 o finančních opatřeních v oblasti územní samosprávy. Jeho hlavním cílem byl pokus o částečné oddlužení samosprávných svazků zřízením tzv. **zemských pomocných fondů**, které přejímaly zúročení a umořování dluhů tzv. nesoběstačných okresů a obcí, nejvíce postižených hospodářskou krizí.

Na konci tzv. druhé republiky se stát snažil zvýšit svůj vliv na obecní samosprávu vládním nařízením o obecních (obvodních) tajemnících č. 17/1939 Sb. Norma byla vypracována podle zkušeností získaných na Slovensku s institucí tzv. obecních (obvodních) notářů. **Obecní,** popřípadě **obvodní tajemníci** neměli být posledním zásahem fašizující druhé republiky do obecní samosprávy. Začala se vytvářet nálada i pro další kroky, jimiž mělo být jmenování starostů ve městech z řad vysokoškolsky vzdělaných úředníků, zkoušky pro volené funkcionáře apod.

I v předmnichovské republice zůstala zachována instituce **statutárních měst**, do statutů byly však učiněny rovněž některé zásahy. Zvlášť významné postavení v organizaci obcí mělo hlavní město Praha. Dnem 1. ledna 1922 vstoupil v život **zákon o Velké Praze**, kterým se s Prahou slučovalo 38 sousedních obcí a osad, teprve od 1. ledna 1927 převzal pražský magistrát agendu okresních úřadů na Smíchově a na Žižkově a od 1. července 1927 v Karlíně a na Vinohradech. I v Praze se nyní zřizovalo **obecní zastupitelstvo** (v praxi se mu říkalo ústřední zastupitelstvo a dříve se nazývalo sborem obecních starších), které čítalo sto členů a volilo ze svého středu **primátora** (na návrh vlády ho potvrzoval ve funkci prezident republiky), jeho tři náměstky a 24 členů městské rady. Stavební záležitosti vyřizoval 16-členný stavební odbor a mimoto se zřizoval 16-členný sbor pro vyřizování stížností. Praha byla rozdělena na obvody pro volby **místních výborů,** které měly 12–42 členů a volily ze svého středu starostu, jednoho nebo dva náměstky a členy místní rady.

Podobně bylo vytvořeno i **Velké Brno** a **Velká Olomouc**. O nich platí stejně jako o ostatních statutárních městech, že pokud jde o jejich orgány, nastala novelami z roku 1919 uniformita v jejich označení, složení i volbě, takže se nazývaly stejně jako u ostatních obcí. Trvala pouze odchylka v počtu členů obecního zastupitelstva (v Brně se jich volilo 90 a v Olomouci 60); dále zůstal zachován ve všech statutárních městech požadavek potvrzování volby starosty, což nyní vykonávala vláda.

Po vydání zákona o organizaci politické správy si zachovaly povahu statutárních měst jen **Praha, Liberec, Brno, Olomouc a Opava**. Ostatní dřívější statutární města, tj. Jihlava, Znojmo, Kroměříž, Uherské Hradiště a Frýdek (Bílsko se nacházelo na polském území), byla deklasifikována a podrobena obecně platným obecním zřízením.

Ještě v mnohem větší míře než do obecní samosprávy zasáhl stát do **samosprávy okresní**. V Čechách byla krátce po vzniku republiky rozpuštěna okresní zastupitelstva a místo nich byly jmenovány **okresní správní komise** sestavené podle zásady poměrného zastoupení politických stran v okrese. Na Moravě a ve Slezsku byly stejným způsobem reorganizovány okresní silniční výbory.

Župní zákon z roku 1920 odstraňoval systém dvojkolejnosti správy ve druhé a třetí instanci, je nám však již známo, že v českých zemích nebyl aktivován. Pro-

nikavou změnu přinesl již několikrát zmiňovaný zákon o organizaci politické správy z roku 1927. Tímto zákonem byly zrušeny dosavadní zastupitelské okresy v Čechách, silničních okresy na Moravě a ve Slezsku i okresy na Slovensku, které tam byly zřízeny podle župního zákona, a místo nich byly uvedeny v život korporace územní samosprávy, zvané prostě **okresy**. Ty však byly organicky spojeny s okresními úřady a jejich území se shodovalo s územními obvody okresních úřadů. Zásadní rozdíl spočíval v tom, že nové okresy nebyly jako zrušené zastupitelské okresy v Čechách samostatnými korporacemi územní samosprávy, nýbrž byly včleněny do organizaci státních politických úřadů tak, že jejich orgány, jimiž byly sbory z občanstva (tj. okresní zastupitelstvo, okresní výbor a komise), byly součástí okresních úřadů. Všeobecnou úřední agendu okresů obstarávali státní úředníci ustanovení při okresních úřadech.

Orgánem nového okresu bylo **okresní zastupitelstvo** sestávající z 18–36 členů podle počtu obyvatel okresu. Jenom dvě třetiny jeho členů ale vycházely z přímých voleb (tyto volby se konaly roku 1928 a 1935), zatímco zbývající třetina byla jmenována z řad tzv. odborníků. Proti volebnímu právu do obcí a poslanecké sněmovny bylo však volební právo do okresních a zemských zastupitelstev přiznáno teprve státním občanům dosáhnuvším 24 let věku. Okresní zastupitelstvo volilo ze svých řad **okresní výbor,** sestávající z osmi členů a osmi náhradníků. Předsedou obou těchto orgánů, jejichž funkční období trvalo šest let, byl z moci svého úřadu **okresní hejtman.** Ten měl svolat okresní zastupitelstvo, jehož schůze byly veřejné, aspoň čtyřikrát ročně. Okresní výbor se scházel častěji, a to na neveřejných schůzích. Dalšími orgány okresu byly **komise,** z nichž obligatorní byla finanční komise. Z poloviny volilo její členy okresní zastupitelstvo a druhá polovina byla jmenována. Komise si volila předsedu a zkoumala okresní rozpočet a účty, měla právo kontrolovat okresní hospodářství a podat odvolání proti všem usnesením okresního zastupitelstva týkajícím se finančních záležitostí. Ostatní komise byly vesměs fakultativními orgány a všem předsedal okresní hejtman; výjimku tvořila pouze finanční komise. Orgánem okresu byl rovněž **okresní hejtman.** Prováděl usnesení okresních orgánů, zastupoval okres navenek a podepisoval všechny jeho písemnosti. Měl právo sistace usnesení okresních orgánů, rozhodnutí potom příslušelo zemskému prezidentovi. Zemskému prezidentovi a ministrovi vnitra byl rovněž okresní hejtman odpovědný; okresnímu zastupitelstvu se odpovídat nemusel.

Okresnímu zastupitelstvu přiznával zákon hospodářskou, pomocnou, správně soudní, poradní a iniciativní působnost, některé z nich ale zůstaly jen na papíře, a zejména zákon o působnosti ve správním soudnictví nebyl nikdy vydán. Působnost okresní samosprávy se tak zaměřovala především na okresní hospodářství, na správu okresního jmění a okresních ústavů, popřípadě podniků, na sestavování rozpočtů a účtů, na zřizování a vydržování ústavů a podniků jako chorobinců, sirotčinců, vychovatelen, ústavů nevidomých, zprostředkovatelen práce apod., a na zřizování a správu okresních silnic.

K okresním zastupitelstvům šlo rovněž odvolání v obecních věcech proti rozhodnutí obecních zastupitelstev v záležitostech samostatné působnosti obcí

a v některých otázkách vykonávala okresní zastupitelstva nad obcemi dozor. Nejvíce obecních záležitostí však podléhalo dozoru okresního hejtmana.

Nejvyšším článkem územní samosprávy byla **zemská samospráva**. Po vzniku ČSR zanikla činnost zemských sněmů a jejich působnost byla přenesena jednak na Národní shromáždění, jednak na vládu. Místo zemské správní komise, která byla v Čechách jmenována v roce 1913 po rozpuštění zemského výboru, byl nyní jmenován **zemský správní výbor.** Ten byl reorganizován podle výsledků voleb. Toto provizorium trvalo až do 1. prosince 1928. Na Moravě byl zemský výbor ponechán a místo odstoupivších členů vláda nové členy jmenovala. Ve Slezsku vláda po převratu zemský výbor rozpustila a jmenovala **zemskou správní komisi.** Působnost těchto zemských orgánů se zásadně shodovala s působností zemských výborů.

Zákon o organizaci politické správy z roku 1927 zavedl čtyři zemské celky (viz kapitolu o politické správě) a v každé zemi byly vytvořeny orgány zemské samosprávy. Bylo to **zemské zastupitelstvo** (české mělo 120 členů a moravskoslezské 60), jehož dvě třetiny členů vycházely z přímých voleb, zatímco jednu třetinu jmenovala vláda z řad tzv. odborníků. Funkční období bylo jako u okresní samosprávy šestileté. Předsedou byl z moci svého úřadu **zemský prezident**, který však byl oprávněn svěřit předsedání při schůzích zemskému viceprezidentovi nebo některému členu zemského zastupitelstva. Zastupitelstvo volilo ze svých řad **zemský výbor** skládající se z 12 členů a 12 náhradníků; předsedal mu rovněž zemský prezident a zasedali v něm též úředníci určení tímto prezidentem, z nichž jeden, když byl zpravodajem, měl také hlasovací právo. Dále to byly **zemské komise,** z nichž obligatorní byla pouze slezská komise, která musela být zřízena v zemi Moravskoslezské pro správu a dozor nad všemi ústavy a podniky, jež byly k 1. prosinci 1928 ve vlastnictví nebo ve správě země Slezské. Ostatní komise byly fakultativní. Zemský prezident svolával schůze zemského zastupitelstva i zemského výboru a komisí, určoval jejich program, předsedal jim, prováděl usnesení zemského zastupitelstva a zemského výboru a podával zemskému zastupitelstvu zprávu, jak bylo jeho usnesení provedeno. Zemský prezident zastupoval zemi navenek jako právnickou osobu a podepisoval písemnosti, které byly jejím jménem vydány.

Působnost zemských zastupitelstev se dělila na hospodářskou a správní, normotvornou, na působnost ve správním soudnictví a na působnost poradní a iniciativní. Některé obory však zůstaly i zde jen na papíře, což platí zejména o normotvorné působnosti a o působnosti ve správním soudnictví. V hospodářské a správní oblasti pečovala zemská zastupitelstva zejména o humanitní, zdravotní, sociální, hospodářské, dopravní a kulturní zájmy země a jejího obyvatelstva, pokud to byly úkoly, které svým významem přesahovaly rozsah a potřeby jednotlivých obcí a okresů, dotýkaly se zájmů větší části země a neměly přitom celostátní důležitost. Při tomto oboru působnosti zákon stanovil, že zemské zastupitelstvo může sice konat politické rozhovory, nesmí však podávat o politických věcech návrhy a usnášet se o nich. Poradní a iniciativní působnost spočívala v tom, že zemská zastupitelstva působila v některých záležitostech jako poradní sbory státních úřadů.

Zemské zastupitelstvo konalo schůze nejméně čtyřikrát ročně a tyto schůze byly zpravidla veřejné. Ve srovnání s působností zemských zastupitelstev, která byla

stanovena poměrně široce, byla působnost zemských výborů vymezena taxativně. Zemský výbor, jehož schůze svolával zemský prezident, kdykoliv toho bylo zapotřebí, nejméně však každý měsíc, spravoval zemský majetek, připravoval rozpočet, účty a návrhy pro jednání zemského zastupitelstva a vedl zemské hospodářství. Náležela mu ještě také dohlédací působnost nad hospodářstvím měst se zvláštním statutem a působnost vyšších dohlédacích úřadů nad obcemi vůbec, pokud bezprostředními dohlédacími úřady byly okresní výbory.

Zemské komise fungovaly jako přípravné orgány pro zemské zastupitelstvo a zemský výbor, v jednotlivých případech však měly také zvláštní, přesně určenou správní působnost.

Po úředním rozpuštění KSČ v prosinci 1938 byli členové všech orgánů územní samosprávy zvolení za tuto stranu zbaveni svých mandátů.

Již před rokem 1918 si samosprávné sbory vytvořily svoje **zájmové organizace**, které sice nebyly veřejnoprávními korporacemi (vznikaly na spolkovém základě), měly však na vývoj územní samosprávy značný vliv. Vrcholnou zemskou organizací soustřeďující české územní samosprávné svazky v Čechách se stalo České zemské ústředí obcí, měst a okresů v Praze, na Moravě mělo podobné postavení již zmiňované Ústředí starostenských sborů a silničních výborů na Moravě, které bylo roku 1929 přeměněno v Ústředí moravskoslezských obcí, měst a okresů. Ve Slezsku působil Svaz slezských obcí měst a okresů ve Slezské Ostravě, který se roku 1934 připojil k ústředí v Brně. Kromě toho existovaly obdobné organizace sdružující německé svazky územní samosprávy a některé speciální organizace se zemskou nebo celostátní působností jako Svaz československých měst apod.

BIBLIOGRAFICKÁ PŘÍLOHA

Existuje mnoho speciálních sbírek zákonů a dobových příruček, zejména VÁCLAV JOACHIM, *Řád volení v obcích s prováděcími nařízeními a novela k obecním zřízením,* Praha 1919; FRANTIŠEK WEYR, *Řád volení do obcí,* Brno 1920; JAN ŘÍHA, *Obecní zřízení a novely k němu vydané po roce 1918,* Praha 1921; TÝŽ, *Finanční hospodářství obcí,* Praha 1923; JOSEF MUSIL, *O finančních komisích obecních,* Čáslav 1924; JOSEF KAŇKA, *Základy správy obecní. Správní příručka českých zemí,* 2. rozšíř. vyd., Kutná Hora 1927; A. SYROVÝ, *Reforma obecní správy v zemi České a Moravskoslezské,* Brno 1928; JOSEF KLIMENT, *Základy obecního zřízení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku. Systematický výklad zákonů o způsobu jednání obecních orgánů a návrh jednacích řádů,* Brno 1930; J. ŠAFÁŘ - E. ZEIS, *Finanční hospodářství obcí,* Praha 1936; VÁCLAV URBÁNEK - JAROSLAV FUSEK, *Obecní tajemníci. Vládní nařízení č. 17/1939 Sb. a sbírka souvislých předpisů,* Praha 1939; aj.

K okresům a zemím srov. JAROSLAV FLOEGEL, *Praktická příručka pro obecní a okresní funkcionáře,* Praha 1931; OTAKAR KLAPKA, *Okresní zastupitelstva a výbory. (Systematický výklad a texty zákonů),* Praha 1930; VLADIMÍR VERNER, *Řád volení do zemských a okresních zastupitelstev,* Praha 1928; aj.

Ke snahám reformovat na počátku ČSR jen kuriátní systém srov. JOSEF MONÍK, *Otázka kurií ve volbách obecních a okresních,* ČR 12, 1918/1919, s. 288–294; ad.

Novější literatura je poměrně málo početná, srov. LEONARD BIANCHI, *Samospráva a občianské slobody v buržoáznej ČSR*, Bratislava 1954; TÝŽ, *Vznik orgánov samosprávy a ich postavenie v štátnom aparáte buržoáznej ČSR*, PŠ 2, 1954, s. 551–557; TÝŽ, *Podriadenie mestskej samosprávy štátnej správe za buržoáznej ČSR*, HČ 29, 1981; MILOSLAV DOLEŽAL, *Zemská samospráva za buržoazní republiky*, in: Česká národní rada, sněm českého lidu, Praha 1970, s. 171–186; ANDĚLÍN MERTA, *Vývoj pražské městské správy od roku 1922 do roku 1945*, PHS 9, 1975, s. 147–195; JAN JANÁK, *Moravská a slezská správa a samospráva*, in: Za Moravu. Historická identita Moravy, Brno 1991, s. 41–60; V. HRUBÝ, *Činnost SdP v zemském zastupitelství v Čechách*, SAP 28, 1978, s. 127–137; KAREL SCHELLE, *Obecní samospráva v českých zemích v období buržoazní republiky*, Právněhistorické studie 29, 1989, s. 137–156; JAN PAĎOUREK, *České zemské zastupitelstvo 1929–1935*, AČ 41, 1991, s. 202–208; JIŘÍ MALÍŘ, *Nacionalizace obecní samosprávy a limity demokratizace komunální diplomatiky před rokem 1940 na příkladu Moravy*, Documenta Pragensia 14, 1997, s. 73–93. Nejnovější shrnutí JAN JANÁK, *Státní správa a územní samospráva 1740–1945*, in: Ústřední moc a regionální samospráva, Brno 1995, s. 53–88.

20.

Finanční správa a účetní kontrola

VE FINANČNÍ SPRÁVĚ ZŮSTALA I NADÁLE zachována zásada, že pro jednotlivá příjmová odvětví působily různé finanční úřady.

V roce 1927 byla provedena **reforma přímých daní** (stalo se tak zákonem č. 76 o přímých daních, zákonem č. 77 o nové úpravě finančního hospodářství svazků územní samosprávy a zákonem č. 78 o stabilizačních bilancích), kterou si vynutila nutnost unifikace a kodifikace odlišného a zastaralého komplexu právních předpisů, rozptýleného v nepřehledné řadě zákonných norem. Již roku 1936 musel však být zákon o přímých daních novelizován. Pro předmnichovskou republiku byl typický pokles významu přímých daní a přesouvání těžiska státních příjmů do daní nepřímých. Nejvýnosnější z přímých daní byla daň důchodová, výdělková daň podniků veřejně účtujících, všeobecná daň výdělková a daň pozemková. Zvláštním druhem daně se stala daň z obratu a daň přepychová, která se vybírala ze všech dodávek movitých věcí nebo z výkonů prováděných v jakékoliv samostatné činnosti. Některé nepřímé daně byly nově zavedeny po válce (jako všeobecná daň nápojová, daň z motorových vozidel aj.) a rozdělovaly se na velké spotřební daně, k nimž patřila daň z cukru, z lihu a daň z minerálních olejů, a na malé spotřební daně. Další skupinu tvořila i nyní cla, poplatky a monopoly (tabákový, solní, výbušných látek a umělých sladidel).

Typické pro předmnichovskou republiku bylo **úplné odloučení** finanční správy od správy politické osamostatněním berních správ roku 1919.

Ústřední finanční správa byla soustředěna jednak v ministerstvu financí, jednak v některých odborných úřadech sídlících v Praze, které byly tomuto ministerstvu přímo podřízeny.

Ministerstvo financí bývalo zpravidla i v koaličních vládách obsazováno odborníkem. Patřilo i nadále k velmi vlivným ministerstvům, neboť provádělo rozpočtovou agendu, v níž mělo nepřímý dohled na celé státní hospodářství. Sestavovalo z dílčích rozpočtů jednotlivých resortů celkový státní rozpočet a muselo dbát, aby výdajová stránka státního hospodaření byla v souladu s jeho příjmovou stránkou. Vykonávalo tak již v tomto stadiu vliv na ostatní resorty, pokud šlo o jejich výdajové požadavky. Během rozpočtového roku byl zabezpečen vliv ministerstva financí na chod státního hospodářství po jeho výdajové stránce tím, že fi-

nanční zákony předepisovaly k některým úkonům souhlas ministerstva financí. Tak vykonávalo toto ministerstvo značný nepřímý vliv rovněž na správu státního majetku, třebaže náležela většinou jiným resortům.

Na ministerstvu financí byla zřízena funkce vedoucího odborového přednosty, který v některých případech zastupoval ministra. Podléhalo mu prezidium, při kterém bylo roku 1928 zřízeno studijní oddělení. Ministerstvo se dále dělilo na devět odborů, z nichž čtyři byly věnovány správě státních příjmů (pro daně přímé, nepřímé, cla a poplatky), a do rámce odboru pro přímé daně byla začleněna též Ústřední správa pozemkového katastru s přičleněnými ústavy. Dále to byl revizní odbor (původně zřízený jen pro revizní agendu dávky z majetku, později však byl pověřen hlavně výkonem periodické revizní služby v oboru všech přímých daní a daně z obratu) a personální a organizační agendu vykonával personální odbor. Tři další odbory měly přiděleny agendu jiného než příjmově administrativního rázu: rozpočtový odbor byl pověřen periodickou přípravou státního rozpočtu a dohledem nad běžným hospodařením státní správy, kreditní odbor pečoval o správu státního dluhu a odbor pro peněžnictví a měnu o tato odvětví. V roce 1930 byl z důvodů stále klesajícího výnosu daní zřízen při ministerstvu financí **ústřední inspektorát** vybavený rozsáhlou pravomocí, který měl zabraňovat daňovému úniku a stálým dozorem nad činností finančních úřadů měl zabezpečovat jejich řádný chod.

Odborné ústřední finanční úřady byly pověřeny výkonem určité odborné agendy a byly podřízeny bezprostředně ministerstvu financí. Bylo to **ředitelství státního dluhu** (v podstatě šlo o výkonný a účetní orgán kreditního odboru ministerstva financí), **Ústřední státní pokladna, Chemicko-technická zkušebna finanční správy** (podávala dobrozdání zejména finančním úřadům spravujícím spotřební daně a cla), **Ústřední ředitelství tabákové režie, Ředitelství státních loterií** a **Ředitelství státní mincovny v Kremnici.**

Funkci státní cedulové banky obstarával zpočátku **Bankovní úřad ministerstva financí,** který začal svou činnost převzetím filiálek Rakousko-uherské banky a působil do roku 1926, kdy na jeho činnost navázala **Národní banka československá** jako orgán měnové správy, která na ni byla státem přenesena. Byla akciovou společností zřízenou podle výsady udělené jí zákonem. V čele bankovní rady stál guvernér jmenovaný prezidentem republiky. Státní správa vykonávala nad bankou vrchní dozor prostřednictvím vládního komisaře z řad úředníků ministerstva financí.

Nižší úřady finanční správy se i nadále dělily na **finanční správní úřady**, tj. tzv. vedoucí finanční úřady první a druhé stolice, které tvořily správní soustavu úřadů meritorně rozhodujících o finančně právních otázkách v oboru jednotlivých daní a dávek, a na **výkonné finanční úřady**. Ty byly v době svého vzniku v podstatě orgány, které vykonávaly pomocnou agendu pro finanční správní úřady, aniž měly podstatný vliv na rozhodování otázek. Postupem času byla však i na ně přenesena určitá kompetence k rozhodování.

K finančním správním úřadům patřily **zemské finanční úřady**. Ty podléhaly přímo ministerstvu financí a organizovaly ve druhé instanci finanční správu

v jednotlivých zemích. V českých zemích to byla nadále **zemská finanční ředitelství** v Praze a Brně a **finanční ředitelství** v Opavě, které působilo i po připojení Slezska k Moravě v roce 1928. Jejich pravomoc zůstala v podstatě stejná jako dříve, tj. byly druhou instancí veškeré finanční správy (jak správy přímých a nepřímých daní, tak i poplatků a cel), jejich dřívější závislost na politické správě však byla roku 1919 zrušena. Jejich přednostové měli titul prezidentů a jejich náměstkové viceprezidentů zemských finančních správ. Ředitelství byla organizována podobně jako ministerstvo do oddělení. Působily při nich odvolací komise pro daň důchodovou a výdělkovou, od roku 1927 byly obě komise sloučeny a jejich členové nebyli již voleni, nýbrž je jmenoval ministr financí.

Ministerstvu financí byly též přímo podřízeny **finanční prokuratury** v Praze a Brně, jejich úkolem bylo i nadále právní zastupování státu a některých jiných právních subjektů, kterým stát tuto výhodu propůjčil. Jejich činnost nově upravoval zákon č. 97/1933 Sb. (zákon zřizoval finanční prokuratury i v Bratislavě a Užhorodě) a služební instrukce z roku 1936.

Prvoinstančními úřady v oboru přímých daní a daně důchodové se staly **berní správy.** Ty vznikly roku 1919 oddělením od politické správy, tj. vyčleněním a osamostatněním berních referátů okresních hejtmanství. Jejich územní obvody se až na malé výjimky kryly s politickými okresy. Pro daň důchodovou a všeobecnou daň výdělkovou se při nich zřizovaly daňové komise v čele s přednosty berní správy a volenými členy, od roku 1927 byli však i členové těchto komisí jmenováni, a to zemskými finančními úřady.

Trestní agendu přímých daní a daně z obratu vykonávaly soustředěně samostatným referátem jen některé berní správy, a to vždy pro územní obvod rovnající se asi obvodu obchodní a živnostenské komory.

Finančně správní agendu nepřímých dávek, tj. spotřebních daní, monopolů a poplatků, vykonávala i nyní **okresní finanční ředitelství.** Výkon poplatkové agendy byl u nich organizován v samostatném poplatkovém oddělení a agenda spotřebních daní a monopolů byla soustředěna v důchodkovém oddělení. V Praze, Brně a Opavě vykonávaly pro obvod těchto měst, popřípadě i pro větší okruh, výhradně jen poplatkovou agendu místo oddělení zvláštní **úřady pro vyměřování poplatků.**

Působnost okresních finančních ředitelství se vztahovala zpravidla na 15–20 berních okresů, tj. ve velmi hrubých rysech na někdejší politické kraje. V Čechách bylo 12 ředitelství, na Moravě čtyři, kdežto pro Slezsko zůstaly zachovány i po roce 1928 tři **finanční inspektoráty** pro agendu spotřebních daní a monopolů, zatímco poplatkovou agendu vykonával poplatkový úřad v Opavě. Okresní finanční ředitelství v Praze a Brně obstarávala v těchto městech v první stolici též agendu potravní daně na čáře.

Do konce roku 1927 patřila do kompetence okresních finančních ředitelství i správa cla, ta však byla novým celním zákonem přenesena zčásti na **okrskové celní správy** (byla to zvláštní oddělení zemských finančních úřadů, která byla pověřena též organizační a inspekční agendou nad celními úřady a finanční stráží) a zčásti na **celní úřady.** Ty se staly finančními správními úřady a vykonávaly

v první stolici vyměřování cla a ostatní správní a kontrolní celní agendu, a to buď na hranicích (jako pohraniční celní úřady), nebo ve vnitrozemí (jako vnitrozemské celní úřady, které byly dále specifikovány jako nádražní, přístavní nebo silniční celní úřady s odbočkami na letištích a poštách).

Výkonnými finančními úřady zůstaly i nyní **berní úřady.** Jejich působnost byla po vzniku republiky částečně omezena v souvislosti s pronikavými změnami v účetní a pokladní službě zaváděním šekového a clearingového řízení. První náběhy k tomu se projevily počátkem 20. století a obligatorně bylo zavedeno šekové řízení v českých zemích od roku 1920. V důsledku toho se staly nejprve zbytečnými krajské pokladny jako pokladny pro odvody a dotace prvotních pokladen. V této funkci působily hlavní berní úřady, které byly již před převratem zrušeny. V prvotních pokladnách, tj. v berních úřadech, pokladní manipulace v hotovosti téměř zmizely, v počátečním období po vzniku republiky prováděly však berní úřady rozsáhlou agendu výplaty státních podpor v nezaměstnanosti. Působnost berních úřadů jako jednotných státních pokladen byla po vzniku ČSR důsledně omezována na úkol jim vlastní, tj. na vybírání, účtování a vymáhání daní. Stalo se to zejména částečným přenesením služby soudních a sirotčích depozit na Poštovní úřad šekový a Zemskou banku, výplaty učitelů, kněžstva a vyživovacích příspěvků byly řízeny prostřednictvím zemských účtáren apod. V roce 1920 tak mohlo být 36 malých berních úřadů zrušeno a berní úřady v sídle pražských berních správ byly s těmito správami spojeny, popřípadě se staly jejich účtovacími odděleními. I po zrušení menších berních úřadů však zůstalo pravidlem, že jejich působnost se vztahovala na obvod berního (tj. zpravidla i soudního) okresu. Po stránce věcné kompetence jim zbyl především výkon zúčtovací agendy v oboru přímých daní a daně z obratu a dále pokladní agenda, pokud zůstala ještě aktuální po zavedení obligatorního placení všech dávek i úředních výplat šekem. Mimoto byly pověřeny exekučním vymáháním přímých daní a daně z obratu a částečně vykonáváním též vyměřovací agendy u pozemkové daně, domovní daně třídní a v oboru některých poplatků. Pro nadřízené úřady poplatkové správy vykonávaly berní úřady též pomocnou oceňovací, přípravnou a registrační službu všeho druhu. Služebně byly podřízeny zemským finančním úřadům, věcně pak berním správám a okresním finančním ředitelstvím.

Jako nové výkonné úřady vznikly po převratu **důchodkové kontrolní úřady.** Přešly na ně veškeré úkoly a pravomoci dřívějších správ dozorčích okresů a oddělení finanční stráže, pokud se týkaly vnitrozemské kontrolní sužby. Důchodková kontrola se tím stala samostatným oborem státní správy, který byl odlišný od pohraniční finanční stráže. Působnost důchodkových kontrolních úřadů se vztahovala na dozor na správné plnění zákonů a předpisů o nepřímých daních, dozor nad státními finančními monopoly, na kolky a poplatky, na odkrývání důchodkových přestupků aj. Jejich místní působnost se vztahovala zpravidla na obvod berního (soudního) okresu. Věcně byly tyto úřady podřízeny okresním finančním ředitelstvím.

V tzv. uzavřených městech, za něž byla považována Praha, Brno a Bratislava, byly i **úřady potravní daně na čáře,** podléhající organizačně rovněž okresním finančním ředitelstvím.

Výkonným orgánem finanční správy byla i **finanční stráž,** v roce 1920 však byla jako jednotný sbor zrušena a v podstatě rozdělena na **důchodkovou kontrolu** a **pohraniční finanční stráž.** Celní zákon z roku 1927 změnil však pohraniční finanční stráž opět ve **finanční stráž** a ta se stala orgánem celní správy. Tento sbor prováděl strážní službu na celní hranici a ostatní dozorčí a pomocnou celní službu. Pro analogické strážní a kontrolní účely se užívalo finanční stráže i ve vnitrozemské službě. Sbor se skládal z úředníků, podúředníků a pomocných zřízenců a organizačně se členil na oddělení, která byla sdružena v inspektoráty. Tyto orgány podléhaly přímo zemským finančním úřadům, fungujícím jako okrskové celní správy. Podle celního zákona z roku 1927 byla finanční stráž určena nejen pro celní dozor a pomocnou službu při celních úřadech, ale též pro strážní službu ve výrobnách předmětů potravní daně a na čarách potravní daně a ke všeobecnému střežení hranic. Byla podřízena úřadům, při nichž konala službu, organizačně ve služebních a personálních záležitostech zemským finančním úřadům jako okrskovým celním správám.

V sídlech berních správ byly zřízeny **katastrální měřické úřady.** Byly pověřeny zakládáním a vedením pozemkového katastru a jeho stálou evidencí podle katastrálního zákona. V sídle každého zemského finančního úřadu byl **archiv katastrálních map,** zřízený již zmíněnou Ústřední správou pozemkového katastru s přičleněnými ústavy, kterými byla Triangulační kancelář, Reprodukční ústav a Ústřední archiv pozemkového katastru. V roce 1925 bylo v Čechách 100 katastrálních měřických úřadů, na Moravě 51, ve Slezsku 13, na Slovensku 32 (a tři inspektoráty), na Podkarpatské Rusi 10.

Hospodářská krize si vynutila zřízení **Československého reeskontního a lombardního ústavu v Praze,** který vznikl podle cizího vzoru roku 1935 jako samostatná právnická osoba. Měl za úkol hledat pro kapitál umístění ve státních půjčkách, k tomu však bylo zapotřebí, aby nehrozilo jejich další znehodnocení a aby je mohl majitel v případě potřeby buď lehce zpeněžit, nebo na ně získat lombardní úvěr. Ústav měl poskytovat nebo zprostředkovávat k tomuto účelu peněžním ústavům směnečné a lombardní úvěry, spolupůsobit při úpravě trhu státních papírů a zúčastnit se státních úvěrových operací, obchodovat s cennými papíry a se svolením vlády provádět likvidaci peněžních ústavů a jiných podniků, jestliže to žádal veřejný zájem. Operace ústavu umožnily současně obcházení zákonného zákazu, podle kterého nesměla Národní banka poskytnout státu úvěr.

Autonomními ústavy byly **burzy.** Jejich stanovy podléhaly schválení příslušných ministerstev a státní dohled na ně vykonával burzovní komisař.

V oboru finanční správy působily v českých zemích rovněž jako dříve zvláštní důchodkové soudy. Byly povolány k rozhodování o trestnosti důchodkových přestupků spočívajících ve zkrácení nepřímých dávek. Byly složeny stejným počtem ze soudců a z finančních právníků a byly organizovány ve třech instancích jako **okresní soudy důchodkové** v sídlech okresních finančních ředitelství, **vrchní soudy důchodkové** v Praze a Brně a **Nejvyšší soud důchodkový v Praze.**

Dozorem nad státním hospodářstvím, státním jměním a státním dluhem byl pověřen **Nejvyšší účetní kontrolní úřad.** Ve své činnosti i organizaci navázal

v podstatě na obdobnou rakouskou instituci, jeho funkce však byly v některém směru rozšířeny (například v oboru kontroly státního dluhu). Byl to samostatný ústřední úřad rovnocenný ministerstvům a na nich nezávislý. Jeho předseda, jmenovaný prezidentem republiky, odpovídal za činnost úřadu Národnímu shromáždění a podléhal zákonu a odpovědnosti členů vlády. Měl právo zúčastnit se s poradním hlasem všech schůzí vlády, pokud projednávané záležitosti spadaly do oboru působnosti Nejvyššího účetního kontrolního úřadu. Pravomoc úřadu se dělila na dozorčí funkci a na funkci účetně administrativní nebo ryze administrativní. Kontrolní funkci konal úřad z vlastního oprávnění. K funkci se správním charakterem náleželo sestavování státního závěrečného účtu, kontrasignace státních dluhopisů při kontrole státního dluhu a spoluuzávěrce připravených státních dluhopisů, spoluúčinnost při vydávání nařízení o účetnictví a kontrole aj. Rozsah kontrolní funkce postihoval veškeré hospodaření státu i jeho podniků a zasahoval též objekty, na jejichž hospodaření měl stát veřejný nebo finanční zájem. Zákon o organizaci politické správy z roku 1927 rozšiřoval obligatorní kontrolu tohoto úřadu i na zemská a okresní hospodářství.

BIBLIOGRAFICKÁ PŘÍLOHA

Dobových příruček k jednotlivým zdrojům státních příjmů je velké množství. K bernímu systému srov. aspoň JAROMÍR BERÁK, *Přímé daně v naší berní soustavě,* Praha 1940. Základní prací zůstává VLADIMÍR VYBRAL, *Reforma finanční správy,* Praha 1936; TÝŽ, *Nástin čs. práva finančního,* Praha - Brno 1934; dále RUDOLF DOMINIK, *Nástin čs. práva bankovního a burzovního,* Brno 1929; JOSEF FOŘT, *Československá banka cedulová,* Praha 1925; TÝŽ, *Deset let Národní banky československé,* Praha 1937; STANISLAV JURÁŠEK, *Zákon o finančních prokuraturách a služební instrukce pro finanční prokuratury,* Praha 1936. Z novějších prací srov. JIŘÍ NOVOTNÝ, *Bankovní úřad při ministerstvu financí a jeho úloha v měnové politice v letech 1919–1922,* SlSb 72, 1974, s. 274–285; IVAN ŠTARHA, *Trestní spisy berních správ,* AČ 17, 1967, s. 9–13.

K dějinám celnictví v první čsl. republice FRANTIŠEK MAINUŠ - JAN JANÁK - VLADIMÍR HORVÁTH, *Historie celnictví v ČSSR,* Praha 1977; SLAVOMÍR BRODESSER - VLADIMÍR HORVÁTH - JAN JANÁK - FRANTIŠEK MAINUŠ - MILENA POSPÍŠILOVÁ - JOZEF WATZKA, *Celnictví v Československu. Minulost a přítomnost*, Praha 1982. K pojišťovnictví zase MIROSLAV MARVAN - JOSEF CHALOUPECKÝ, *Dějiny pojišťovnictví v Československu*, I–II, Bratislava 1994.

K účetní kontrole je to JOSEF ŠTEFAN, *Státní účetnictví československé,* 2., zcela přeprac. vyd. Brno 1925; JOSEF DRACHOVSKÝ, *Všeobecné a československé účetnictví státní,* Praha 1936; FRANTIŠEK ŠUPÁČEK, *Kontrola státního hospodářství, její metody a prostředky,* ON 40, 1935, s. 418–442; aj.

Z nejnověji vydané literatury připojme řadu dílčích studií (souhrnná práce však doposud nevznikla): K. PŮLPÁN - S. PŮLPÁNOVÁ, *Bankovní úřad při ministerstvu financí (1919–1926)*, in: Finance a úvěr 44, 1994, s. 418n.; JIŘÍ NOVOTNÝ - JIŘÍ ŠOUŠA, *Národní banka československá a naše měna 1926–1938*, Acta Universitatis Carolinae, Philosophica et Historica 1993, s. 57–73; JIŘÍ NOVOTNÝ, *Národní banka čsl. při tvorbě měnové politiky státu v meziválečném období*, in: Měnové systémy na území českých zemí 1892–1993, Opava 1995, s. 69–75;

JIŘÍ NOVOTNÝ - JIŘÍ ŠOUŠA, *Ke vzniku státní a soukromé správy na pozadí bankovní soustavy první republiky*, in: Historia docet, Praha 1992, s. 217–228; TITÍŽ, *K otázce výzkumu národohospodářské správy se zřetelem k bankovní soustavě v českých zemích*, in: K hospodářským a sociálním dějinám 19. a 20. století, Opava 1991, s. 226–229; JOSEF GEBAUER, *Sídlo finančního úřadu v Opavě*, Vlastivědné listy 1994, č. 2, s. 21–24; PAVEL HÁNEK, *České zeměměřičství v první polovině 20. století*, in: Dějiny vědy a techniky 3, 1997, s. 5–10.

21.

Správa vojenská a zahraniční

PO 28. ŘÍJNU 1918 SE STAL NEJVYŠŠÍ VOJENSKOU POLITICKOU instancí **Výbor pro národní obranu,** který byl zřízen při Národním výboru. Výkonným orgánem byl jmenován vrchní správce čs. vojsk. Stal se jím starosta České obce sokolské dr. Josef Scheiner a 30. října jmenoval Národní výbor vrchním velitelem čs. branné moci polního podmaršálka Diviše. Ten převzal agendu bývalého vojenského velitelství (*Militärkommando*) v Praze. Nejvyšší správce čs. vojsk a vrchní velitel čs. branné moci, který byl podřízen nejvyššímu správci, tvořili dohromady **vrchní vojenské velitelství.**

Teprve postupně bylo budována **ministerstvo národní obrany.** Původně bylo zřízeno **ministerstvo vojenství** v čele s ministrem dr. M. R. Štefánikem, po jeho smrti 4. května 1919 však již nebylo obsazeno. Výbor pro národní obranu skončil svou činnost 15. listopadu 1918 a měsíc později zaniklo i vrchní vojenské velitelství. Jejich úkoly přešly na nově vzniklé ministerstvo národní obrany, které se stalo ústředním orgánem pro odvětví vojenské správy. Ministerstvo mělo převážně vojensko správní působnost a ve velitelské působnosti, kterou vykonávalo v podstatně menší míře, bylo podřízeno nejvyššímu velitelskému orgánu, tj. prezidentu republiky jako vrchnímu veliteli čs. branné moci.

Duch československého vojska byl především v prvním období po vzniku republiky mnohem demokratičtější, než tomu bylo za Rakouska. Hlavní zásluhu o to měli sokolští činitelé, kteří v armádě působili, a později i vliv legionářské složky naší armády. Při ministerstvu národní obrany byl například vytvořen odbor pro tělesnou a mravní výchovu, byly zřízeny stížnostní komise a Úřad pro zlepšení poměrů vojáků. Záhy však bylo možno pozorovat odpor příslušníků důstojnického sboru staré rakouské armády, jejichž vliv se díky podpoře vládních míst zvyšoval, proti některým demokratickým reformám a ty začaly být zejména za agrárních ministrů národní obrany postupně odstraňovány. Tento proces byl ukončen zrušením výchovného odboru ministerstva národní obrany v roce 1927 a odstraněním posledního viditelného vlivu sokolských myšlenek v armádě.

Ministerstvo národní obrany se dělilo vedle prezidia na šest odborů. Velmi důležitý prezidiální odbor se rozčleňoval na vojenské, politické a všeobecné odděle-

ní a dalšími odbory byl odbor všeobecně vojenský, dělostřelecký a zbrojní, letecký, technický, správní a politicko-právní.

Součástí ministerstva národní obrany byl **hlavní štáb čs. branné moci**, v němž se do konce roku 1921 postupně soustředily všechny záležitosti velitelské působnosti ministerstva. Příslušela mu v podstatě povšechná příprava obrany státu. Hlavní štáb byl rozdělen do několika oddělení (organizačního, zpravodajského, operačního, etapního, školského a výcvikového) a v čele stál náčelník hlavního štábu čs. branné moci se svými zástupci. Prvními náčelníky byli vedoucí francouzské vojenské mise generál Pellé a po něm generál Mittelhausser a teprve 1. ledna 1926, kdy vešel v platnost rozkaz prezidenta republiky o přeměně působnosti francouzské vojenské mise v poradní funkci, odevzdal náčelník francouzské vojenské mise svůj úřad generálu Janu Syrovému.

K ministerstvu národní obrany náležely rovněž některé zvláštní orgány, jejichž společným znakem byla jejich podřízenost přímo ministrovi nebo náčelníkovi hlavního štábu.

K orgánům podřízeným přímo ministrovi patřil především **generální inspektor čs. vojsk,** přejmenovaný později na **generální inspektorát branné moci.** Generální inspektor byl pomocným a poradním orgánem ministra a měl vykonávat dozor na kázeň a ducha v armádě. V souvislosti se zvýšenými válečnými přípravami státu vzhledem k německému nebezpečí byla jeho pravomoc od 1. ledna 1937 podstatně rozšířena, generální inspektorát byl personálně mnohem lépe vybaven a postupně byli zřizováni i **inspektoři jednotlivých zbraní.** Správní inspekci prováděla hospodářská správní kontrola ministerstva národní obrany, na jejíž místo v roce 1925 nastoupil kontrolní sbor vojenské správy.

Přímo ministrovi byla dále podřízena **Kancelář čs. legií**, která byla přičleněna k ministerstvu. Vznikla již v listopadu 1918 a jejím úkolem bylo vést úplné seznamy příslušníků čs. legií, usnadňovat legionářům přechod do normálních poměrů, ujímat se invalidů a pozůstalých po padlých legionářích, vést fondy založené k jejich podpoře a třídit materiál k příštímu knižnímu zpracování jejich osudů. Při Kanceláři čs. legií byl zřízen Evidenční úřad čs. zahraničních vojsk, v němž se soustřeďovala veškerá evidence. K uskutečnění likvidace všech zřízení našich zahraničních vojsk, zejména čs. vojska na Rusi, vznikl v roce 1920 **Likvidační úřad čs. zahraničních vojsk,** ke kterému byla Kancelář čs. legií přičleněna. Kancelář zůstala zachována i po zrušení Likvidačního úřadu, a to jako samostatné ministerské oddělení mimo odborový svaz, podléhající přímo ministrovi.

Již zmíněná **francouzská vojenská mise**, vyslaná do ČSR na základě smlouvy z roku 1919 a působící při ministerstvu národní obrany, byla výrazem politické orientace předmnichovské ČSR po vojenské stránce. Hlavním úkolem mise byla pomoc při organizování a školení čs. armády. Mise jej měla plnit tak, že její důstojníci byli přímo včleněni do organizace čs. armády jednak na důležitá velitelská místa, jednak na učitelská místa na vojenských školách a učilištích. Tento stav se změnil od 1. ledna 1926 a francouzské vojenské misi byla od této doby přisouzena pouze poradní funkce, což znamenalo podstatnou redukci jejího početního stavu. Formálně byla mise zrušena teprve rozhodnutím ministra národní obrany z 31. ledna 1939.

Velmi důležitým orgánem ministra se stal **armádní poradní sbor,** zřízený 1. prosince 1932. Měl projednávat zásadní otázky organizace armády, jejího výcviku, mobilizace atd. Skládal se z 12 řádných a tří mimořádných členů, jeho předsedou byl ministr a místopředsedou generální inspektor branné moci.

V souvislosti se vzrůstajícím nacistickým nebezpečím byl roku 1936 přijat zákon o obraně státu, který uváděl do právní soustavy ČSR nový pojem, tzv. **brannou pohotovost státu,** a který dal zákonný podklad k novým organizačním opatřením. K přípravě a organizaci obrany státu byla legalizována **Nejvyšší rada obrany státu,** která existovala fakticky již od roku 1924. Jejím předsedou byl předseda vlády a ostatní členy z řad ministrů jmenoval prezident republiky. Jejího jednání se účastnili jako odborníci s poradním hlasem vždy generální inspektor branné moci a náčelník hlavního štábu. Pomocným orgánem Nejvyšší rady obrany státu byl meziministerský sbor obrany státu, složený ze zástupců prezidia ministerské rady, všech ministerstev a Kanceláře prezidenta republiky. Pomocnou službu jak pro Nejvyšší radu, tak i pro meziministerský sbor vykonával **generální sekretariát obrany státu** v čele s generálním sekretářem. Dalším novým orgánem byl **Nejvyšší hospodářský úřad.** Byl postaven na roveň ministerstvu a do jeho působnosti patřila za branné pohotovosti státu ústřední správa státního hospodaření s věcnými prostředky.

Důležitými orgány při hlavním štábu byla rovněž **Rada pro opevňování** jako nejvyšší orgán pro opevňování hranic a jí podřízené **Ředitelství opevňovacích prací;** oba úřady vznikly v roce 1935.

Zatímco ministerstvo bylo nejvyšším orgánem vojenské správy, byl nejvyšším orgánem velitelské moci vrchní velitel čs. branné moci, kterým byl **prezident republiky.** Víme již, že měl k ruce Kancelář prezidenta republiky s civilním a vojenským oddělením, které bývalo též označováno jako **Vojenská kancelář prezidenta republiky.** V jejím čele stál přednosta, kterým býval důstojník vyšší hodnosti. Organizačně byl podřízen kancléři. Působnost vojenské kanceláře byla vymezena velmi úzce.

Nejvyšším vojenským orgánům, prezidentu republiky a ministerstvu národní obrany, podléhala soustava vojenských velitelství.

Území republiky bylo vojensky rozděleno na čtyři zemské vojenské obvody, v jejichž čele stále **zemská vojenská velitelství** se sídly v Praze, Brně, Bratislavě a Užhorodě (později v Košicích). Ta byla přímo podřízena ministerstvu národní obrany. V souvislosti se stupňujícími se přípravami na obranu státu byly roku 1935 zřízeny nové, vyšší jednotky, jimiž se staly **sbory.** Sborů bylo na celém státním území sedm a v čele každého z nich stálo velitelství sboru. To bylo po velitelské stránce podřízeno příslušnému zemskému vojenskému velitelství a po stránce správní a oblastní přímo ministerstvu národní obrany. Zemským vojenským velitelstvím a od roku 1935 velitelstvím sborů byla podřízena velitelství divizí a těm zpravidla velitelství brigád.

Pro doplňování branné moci bylo území republiky rozděleno na 48 doplňovacích okresních velitelství.

Do kompetence ministerstva národní obrany patřila i **vojenská justiční služba** vykonávaná vojenskými justičními úřady, ke kterým patřily vojenské soudy a vojenské prokurátorské úřady.

Soustava vojenských soudů se skládala z **Nejvyššího vojenského soudu v Praze,** jehož působnost se vztahovala na všechny osoby podrobené vojenské trestní soudní pravomoci, tj. především na osoby v činné vojenské službě, ale i na příslušníky četnictva. Soud jednal a usnášel se v senátech skládajících se z předsedy a ze čtyř radů. Nejvyššímu vojenskému soudu byly podřízeny všechny vojenské soudy, tj. divizní soudy a brigádní soudy. V sídle Nejvyššího vojenského soudu v Praze byl zřízen **generální vojenský prokurátor,** v sídlech divizních soudů byli vojenští prokurátoři a v sídlech brigádních soudů funkcionáři vojenských prokurátorů. Brigádní soudy měly v podstatě trestní působnost okresních soudů a divizní soudy sborových soudů první stolice.

V rámci vojenské správy působilo i několik vědeckých ústavů, zejména **Vojenský zeměpisný ústav,** který prováděl vyměřování a topografické a kartografické práce, **Vojenský technický ústav** – ten měl za úkol pracovat na zdokonalení zbraní a bojových prostředků a na využití pokroku přírodních a technických věd pro materiální přípravu branné moci – a **Památník osvobození.** Památník vznikl roku 1929 spojením Památníků odboje s Archivem národního osvobození, který byl vybudován při českém zemském archivu, a Vojenským archivem RČS a měl v podstatě plnit úkoly vojenského historického ústavu a vojenského muzea.

Zahraniční politika a zahraniční styky byly za monarchie doménou dvorní kamarily a aristokracie a úředníci české národnosti se v diplomatických službách, až na velmi řídké výjimky, téměř neuplatňovali. Když se 14. října 1918 ustavila provizorní československá vláda v Paříži, bylo zde zřízeno **ministerstvo zahraničí.** V prvních listopadových dnech roku 1918 byl vytvořen v Praze usnesením Národního výboru **zahraniční odbor prezidia ministerské rady,** protože převládlo mínění, že vlastní ministerstvo zahraničních věcí existuje již od 14. října v Paříži. Zahraniční odbor měl prozatímně obstarávat zahraniční agendu. Spolu s ostatními ministerstvy zřídil pak Národní výbor i **ministerstvo zahraničních věcí,** které splynulo s ministerstvem zahraničí prozatímní vlády v Paříži. Ministerstvo se začalo organizovat teprve roku 1919 a jeho organizace byla ukončena roku 1925.

Ministerstvo zahraničních věcí se skládalo v podstatě z pěti odborů. Prvním odborem bylo prezidium a byla v něm soustředěna organizační a inspekční, finanční, účetní a hospodářská agenda, dále archiv, který uchovával zejména originály mezinárodních smluv hned po jejich ratifikování, a knihovna. Vedle vlastního prezidia zde bylo i šifrové oddělení a kabinet ministra. Na podzim 1927 byl zřízen diplomatický protokol obstarávající záležitosti ceremonielu apod. Dalšími odbory byl odbor politický, jemuž náležely i právní věci, zpravodajský, kterému náležely i tiskové a propagační věci, národohospodářský, který spolupůsobil při uzavírání obchodních smluv a příslušely mu i dopravní věci a vůbec otázky zahraničního obchodu, a odbor administrativní, do jehož působnosti patřily hlavně věci konzulární agendy.

Vlastními vykonavateli zahraniční služby v cizině se staly **zastupitelské úřady.** Dělily se na **úřady diplomatické** a **úřady konzulární.** Diplomatické úřady – byla to především vyslanectví a velvyslanectví – se obíraly především zásadními otázkami politické a obchodně politické stránky mezinárodních vztahů. Hned po

převratu byl zřízen **Úřad plnomocníka ČSR ve Vídni**, který měl za úkol bdít nad likvidací majetku bývalé monarchie a hájit zájmy československé kolonie v Rakousku; 2. září 1920 byl tento úřad přeměněn ve vyslanectví. Konzuláty měly proti diplomatickým úřadům konkrétnější úkoly a pečovaly o ochranu osob, majetku a zájmů čsl. státních příslušníků v cizině, o příznivý rozvoj hospodářských styků apod.

BIBLIOGRAFICKÁ PŘÍLOHA

Ze speciálních sbírek srov. JAROSLAV VOREL, *Vrchní velitelství branné moci*, Praha 1934; TÝŽ, *Komentář k zákonu o obraně státu*, Praha 1936; aj. Ze starších historických přehledů srov. VLADIMÍR KAJDOŠ - J. KOHOUTEK, *Vývoj organisace čs. branné moci od převratu*, in: Čs. vlastivěda 5, Praha 1931, s. 582-620.

Z novější literatury zůstává stále základní studií RUDOLF SANDER, *Přehled vývoje čs. vojenské správy v letech 1918-1939*, HaV, 1965, s. 359-404; TÝŽ, *Příspěvek k dějinám vojenské správy na území ČSR*, HaV, 1965, s. 233-237; dále VĚRA BŘACHOVÁ, *Francouzská vojenská mise v Československu*, HaV, 1967, s. 883-910; RADKO BŘACH, *Příjezd francouzské vojenské mise do Prahy v únoru 1919*, HaV 46, 1997, č. 2, s. 26-47; TÝŽ, *První kroky francouzské vojenské mise v Československu (únor až květen 1919)*, HaV 46, 1997, č. 4, s. 3-32. Činnost francouzských vojenských misí ve střední Evropě sleduje v širších souvislostech TOMASZ SCHRAMM, *Francuskie misje wojskowe w państwach Europy środkowej 1919-1938*, Poznań 1987. MARIE SALABOVÁ-KUČEROVÁ, *Vojenská správa prvního čs. zahraničního odboje (1914-1918)*, HaV, 1965, s. 238-277; TOMÁŠ PAVLICA, *Koncepce výstavby československé armády v letech 1918-1926*, Sborník prací ped. fak. v Ostravě, ř. C-6, Historica, II, sv. 25, 1971, s. 33-52; nejnověji JAN ANGER, *Vývoj armády v politickém systému buržoazní ČSR v období světové hospodářské krize*, HV 30, 1981, s. 30-51; TÝŽ, *Postavení armády v politickém systému předválečného Československa*, HaV 29, 1980, č. 1, s. 84-106; TÝŽ, *Vývoj armády v politickém systému buržoasní ČSR v období velké hospodářské krize*, HaV 30, 1981, č. 3, s. 30-51; P. PECH, *Organizační výstavba čs. buržoasní armády v 2. polovině 30. let*, VPA K. Gottwalda, sv. 9, 1981, s. 79-97; MIROSLAV ČAPLOVIČ, *Mierova organizácia čs. armády a jej vývoj na Slovensku (1918-1928)*, Vojenská história 1, 1997, č.1, s. 33-63; JAN ANGER, *Vznik čs. armády, Slovensko a Slováci v nej*, in: Armáda v dejinách Slovenska, Bratislava 1993, s. 62-82; EDUARD STEHLÍK, *Mírová organizace čs. branné moci 22. září 1938*, HaV 46, 1997, č. 3, 102-132. Velmi zasvěcený pohled podává RUDOLF SANDER, *Organizační a dislokační vývoj československé armády v letech 1918-1939*, SAP 25, 1985, s. 3-162, a TÝŽ, *Branná povinnost v Československu (1918-1938)*, SAP 39, 1989, s. 255-278. V. FRANCEV, *Vývoj organizace útočné vozby čs. armády 1918-1938*, HaV 40, 1991, č. 5, s. 13-42; JAROSLAV KRKOŠKA, *Organizace čs. ofenzivního zpravodajství v letech 1934-1938*, HaV 39, 1990, č. 1, s. 128-180; RUDOLF SANDER, *Kompetence generálního inspektora a náčelníka hlavního štábu čs. branné moci*, HaV 39, 1990, č. 1, s. 63-83; JITKA ZABLOUDILOVÁ, *Generální inspektor čs. branné moci J. S. Machar*, HaV 41, 1992, s. 150-171; OTA HOLUB, *Organizace a příprava Stráže obrany státu k bojové činnosti při zajištění státní hranice ČSR v letech 1936-1938*, HaV 40, 1991, č. 3, s. 18-39; EMIL KORDIOVSKI, *Jednotky Stráže obrany státu na jižní Moravě*, in: Boj proti fašismu a okupaci na jižní Moravě, Praha 1985, s. 160-169; MILOŠ SEDLÁŘ, *Nástin historie Vojenského ústavu vědeckého 1919-1949*, HaV 41, 1992, č. 2, 47-77; JIŘÍ ŠOLC, *Miliční systém v programu čs. strany národně sociální v letech 1919-1938*,

HaV 41, 1992, č. 6, s. 29n. Stručné poučení o organizaci armády přinášejí i *Vojenské dějiny Československa,* III (1918–1939), Praha 1987.

Ke správě zahraničních záležitostí srov. *Sbírku služebních předpisů ministerstva zahraničních věcí. Dle stavu dne 1. června 1925*, Praha 1925; též *Organisace zahraniční služby*, in: Deset let Československé republiky, I, Praha 1928, s. 80–88. Nejnověji IVAN ŠŤOVÍČEK, *Písemnosti československých orgánů pro mezinárodní styk 1918–1939,* AČ 28, 1978, s. 193–214, a JINDŘICH DEJMEK, *Historik v čele diplomacie: Kamil Krofta: studie z dějin československé zahraniční politiky v letech 1936–1938*, Praha 1998.

22.

Soudnictví a justiční správa

HLAVNÍMI ÚKOLY ČSR V OBLASTI SOUDNICTVÍ bylo vybudování nejvyšších instancí justiční správy a soudnictví, sjednocení stavu na území celé republiky a provedení některých reforem, které si vyžadovala moderní doba. K nim patřilo zejména zavedení instituce podmíněného odsouzení a z těch, které se projevily přímo v organizaci soudnictví, především vytvoření zvláštního soudnictví pro mládež a soudnictví pracovního.

Nejvyšší instancí justiční správy se stalo **ministerstvo spravedlnosti.** Byla v něm zavedena funkce vedoucího odborového přednosty a ministerstvo se posléze dělilo na prezidium a na tři odbory. První odbor spravoval osobní věci zaměstnanců soudů a státních zastupitelství, věci výkonu dohlédacího práva nad soudy aj., do působnosti druhého odboru patřily záležitosti týkající se jednotlivých druhů práva s výjimkou věcí trestních a třetímu odboru náležely věci organizace vězeňství, dohled na trestnice, polepšovny a věznice, osobní věci zaměstnanců trestnic, trestní věci, trestní právo hmotné a trestní řád, trestní právo důchodkové, porotní soudy, Státní soud a spolupůsobení při péči o mladistvé provinilce. Součástí ministerstva byli **zmocněnci ministra** k výkonu jeho dozorčího práva podle zákona o organizaci soudů a jednacího řádu soudního.

V listopadu 1918 byl rovněž uveden v život **Nejvyšší soud** jako třetí stolice pro civilní věci a nejvyšší stolice pro věci trestní. Původně sídlil v Praze, již roku 1919 bylo však jeho sídlo přeneseno do Brna. Jeho organizace byla téměř stejná jako u rakouského Nejvyššího soudního a kasačního dvora. Skládal se z prvního a druhého prezidenta, ze sedmi (od roku 1930 z devíti) senátních prezidentů a 40 (od roku 1930 ze 48) radů, vesměs jmenovaných prezidentem republiky. Zapisovatelský úřad, překladatelské úkoly a výpomocné práce konceptní zastával sekretariát.

Organizace soudů byla po převratu ponechána, ke sborovým soudům první stolice přibyl pouze roku 1920 zemský soud trestní v Praze, který vznikl z dosavadního trestního oddělení zemského soudu, roku 1928 vznikl Krajský soud v Klatovech a posléze byl zřízen Krajský soud v Moravské Ostravě.

Výstavba justičního aparátu byla dovršena v roce 1928 sjednocením a zavedením částečně nových názvů řádných soudů. Dne 15. března 1929 vstoupil v platnost zákon č. 201/1928 Sb. o úpravě některých organizačních otázek v oboru

soudnictví, kterým byly sjednoceny názvy sborových soudů první a druhé stolice na celém území republiky. Organizace řádného soudnictví vypadala potom tak, že základní jednotkou byly i nadále **okresní soudy,** sborové soudy první stolice se nazývaly **krajské soudy** (dřívější označení na Slovensku a tzv. Podkarpatské Rusi bylo sedrie), přičemž se k těmto názvům připojovalo ještě další označení, když vykonával okresní nebo krajský soud výhradní pravomoc v exekučních, obchodních, civilních nebo trestních věcech. Sborovým soudům druhé stolice se dostalo označení **vrchní soudy** (na Slovensku to byly dosud soudní tabule). Označení **Nejvyššího soudu** zůstalo beze změny.

Podle zákona č. 48/1931 Sb. o trestním soudnictví nad mládeží se zřizovaly **soudy mládeže.** Tento zákon vyloučil z odpovědnosti podle trestních zákonů nedospělé, tj. osoby mladší než 14 let, a přikázal je výchovné nebo léčebné péči poručenských soudů. Mladistvé, tj. osoby starší 14 let a mladší 18 let, podrobil sice obecně platným trestním normám, trestné činy mladistvých však byly nazývány jako „provinění" a trestní sazby a následky odsouzení pro ně byly značně sníženy. Provinění, která byla kvalifikována u dospělých podle trestního zákona jako přestupky, příslušela před **soudce mládeže** při všech okresních soudech. Provinění, jejichž skutková podstata zakládala jinak trestný čin zločinu nebo přečinu, příslušela před **senáty mládeže** při krajských soudech. Řízení při okresních soudech bylo přikázáno jednomu ze soudců příslušného soudu jakožto soudci mládeže. Byl jím obvykle poručenský soudce, jehož pomocný aparát (kancelářské síly a místnosti) byly současně kanceláří pro trestní věci mládeže. U každého krajského a okresního soudu, který byl zřízen v sídle krajského soudu, byla zvláštní oddělení zřízená pro činnost senátů mládeže (při krajském soudu) a soudce mládeže (při okresním soudu), umístěná v téže budově a označená společným názvem soud mládeže a vybavená společnou kanceláří. Řízení u krajského soudu prováděly obvykle tříčlenné senáty mládeže a ve věcech patřících jinak před poroty konalo se řízení před čtyřčlenným senátem. Všichni členové senátů mládeže byli ustanovování ministrem spravedlnosti s přihlédnutím k návrhům organizací péče o mládež.

Druhou velkou skupinou soudů byly i nyní **mimořádné soudy,** k nimž se počítaly živnostenské soudy a labské plavební soudy.

Instituce **živnostenských soudů** byla známa již za starého Rakouska, až do vzniku ČSR jich však bylo přes novelizaci zřízeno poměrně málo. Vzrůst sociálních konfliktů na počátku republiky vedl k zákonu z prosince 1919, kterým se zřizovaly rozhodčí komise pro úpravu služebního poměru v kovoprůmyslu, a roku 1921 byly zřízeny **rozhodčí soudy mzdové** k upravování pracovního a služebního poměru ve stavebních živnostech, jakož i v podnicích vyrábějících a dopravujících stavební hmoty. V roce 1920 byly vytvořeny **hornické rozhodčí soudy** a v roce 1924 byly reorganizovány tak, že jako soudy první stolice působily hornické soudy rozhodčí v sídlech revírních rad, jako druhé stolice **vrchní hornický soud rozhodčí** v Praze. Ve všech těchto soudech působili vesměs vedle soudců z povolání i přísedící z řad podnikatelů a dělníků. Nejednotnost rozhodčích soudů však vedla k návrhům na zřízení pracovního soudnictví. Návrh vznikl již roku 1926 na ministerstvu sociální péče, uzákoněn byl roku 1931 a vstoupil v život 1. ledna 1932.

Pracovní soudy podle tohoto zákona byly svým složením a řízením před nimi v podstatě starými živnostenskými soudy, ale se značně rozšířenou působností. Jejich přísedící však nyní jmenoval prezident příslušného vrchního soudu podle návrhu odborových organizací zaměstnanců a zaměstnavatelů na základě parity. Zákon rozeznával pracovní soudy a zvláštní **oddělení okresních soudů pro pracovní spory.** V pracovní soudy bylo přeměněno dosavadních 11 živnostenských soudů a nově bylo zřízeno 19 pracovních soudů ve větších průmyslových městech. Pracovní soudy byly organizačně samostatné jednotky, které byly postaveny na roveň okresním soudům, kdežto oddělení pro pracovní spory byla naopak složkou okresních soudů. Pracovní soudy byly bez ohledu na hodnotu předmětu sporu výlučně příslušné rozhodovat spory z pracovního, služebního nebo učebního poměru založené soukromoprávní smlouvou, které vznikly mezi zaměstnanci a zaměstnavateli, jakož i mezi zaměstnanci téhož zaměstnavatele.

Labské plavební soudy byly nově organizovány roku 1924 a jako tyto soudy vystupovaly některé okresní soudy a okresní úřady. Soudy byly příslušné pro určité civilní plavební spory a okresní úřady pro přestupky proti předpisům plavebních řádů.

Mezi mimořádné soudy náleželo též **pojišťovací soudnictví** a množství **rozhodčích soudů,** zejména pojišťoven.

V sociálním pojištění bylo nutno rozlišovat spory dvojího druhu. Byly to jednak spory o dávky, zda určitý pojištěnec má vůbec nárok na dávku, anebo spor o výši této dávky, v tomto případě rozhodovaly rozhodčí a pojišťovací soudy, jednak šlo o spory o pojistnou povinnost, ty spadaly do kompetence politických úřadů v obvyklém instančním postupu.

Na dřívější rozhodčí soudy nemocenských pokladen, které však ještě nenáležely do resortu ministerstva spravedlnosti, navázaly podle zákona z roku 1924 **rozhodčí soudy nemocenských pojišťoven.** Byly výlučně příslušné rozhodovat o žalobách pojištěnců a jiných oprávněných osob proti výměrům nemocenské pojišťovny, pro niž byl rozhodčí soud zřízen. V sídlech sborových soudů první stolice a pro jejich obvod vznikly **pojišťovací soudy.** Rozhodovaly jednak jako první stolice o žalobách proti výměrům pojišťovny zamítajícím nároky vyplývající z invalidního a starobního pojištění aj., jednak jako druhé stolice, ke kterým šlo odvolání proti nálezům rozhodčích soudů nemocenských pojišťoven. Pro celé státní území působil **Vrchní pojišťovací soud v Praze,** který s konečnou platností rozhodoval o odvoláních a stížnostech proti rozhodnutím pojišťovacích soudů. U všech těchto soudů působili vedle soudců z povolání také přísedící z řad zaměstnavatelů a pojištěnců.

V hornickém pojištění vykonávaly obdobné funkce **rozhodčí soudy bratrských pokladen** a **Vrchní rozhodčí soud bratrských pokladen v Praze,** tyto soudy však byly řízeny ministerstvem veřejných prací.

V dělnickém úrazovém pojištění působily nadále **rozhodčí soudy úrazových pojišťoven** v Praze a Brně. Proti nálezům těchto soudů nebylo původně možné odvolání, od 1. ledna 1935 se však mohl jak žalující pojištěnec, tak úrazová pojišťovna odvolat k Vrchnímu pojišťovacímu soudu v Praze.

Dalšími rozhodčími soudy v otázkách sociálního pojištění byly již dříve zmíněné **rozhodčí soudy pro penzijní pojištění**, působící od roku 1908 v Praze, Brně a Opavě. Od roku 1927 vznikly **rozhodčí soudy pro nemocenské pojištění veřejných zaměstnanců.**

Z ostatních rozhodčích soudů je možno ještě uvést **rozhodčí soud Státního pozemkového úřadu v Praze**, který byl zřízen pro spory vzniklé z provádění přídělového zákona.

I za předmnichovské republiky působil **Patentní soud.**

Pro mimořádné poměry v období po vzniku ČSR byly příznačné i mimořádné soudy, které měly trestat neoprávněné zdražování životních potřeb. Byly to **cenové soudy lidové** jako soudy s přechodnou působností, které vznikly při každém okresním soudu pro jeho obvod. Působily jako rozhodčí soudy a skládaly se ze soudců z povolání a z přísedících ze skupin obchodníků a živnostníků, zemědělců, dělníků a osob s pevným platem. Soudy měly trestat lichvu vzniklou do 28. října 1918 a jejich působnost skončila roku 1920. Dále to byly **lidové soudy pro trestání válečné lichvy (lichevní soudy)**, které vznikly roku 1919 při všech okresních soudech a při sborových soudech první stolice a vykonávaly svou pravomoc jako jejich samostatné oddělení. Rovněž zde působili vedle soudců z povolání přísedící zastupující čtyři skupiny obyvatelstva jako u cenových soudů lidových. Tyto soudy měly za úkol trestat poválečnou lichvu. Pracovaly do roku 1924, kdy převzaly rozhodování o lichevních deliktech opět řádné soudy, popřípadě politické úřady.

V roce 1923 byl přijat **zákon na ochranu republiky**, zaměřený především proti komunistické straně. Zákon umožňoval stíhání takové činnosti, která v předchozích zákonech nebyla zahrnuta pod pojem trestních činů, jako byly masové projevy, pobuřování, tiskové projevy aj. Kromě toho zvýšil zákon trestní sazby a zpřísnil zásady o ukládání trestu. Pro projednávání nejtěžších deliktů proti zákonu na ochranu republiky byl zřízen **Státní soud** v sídle Nejvyššího soudu v Brně. Skládal se z předsedy, jeho náměstka a potřebného počtu soudců z povolání a přísedících jmenovaných vesměs prezidentem republiky. Zákon o státním soudu byl zrušen zákonem č. 68/1935 Sb. o vrchních soudech jako soudech státních. Podle tohoto zákona příslušelo rozhodování o závažných zločinech **vrchním soudům.** Ty vykonávaly pravomoc přikázanou jim tímto zákonem v pětičlenných senátech zvaných státní soudy. Jejich předsedu, náměstky a členy státního soudu jmenoval i nadále prezident republiky z řad soudců. Ostatní přestupky, přečiny a zločiny podle zákona na ochranu republiky náležely v první stolici před okresní, popřípadě sborové soudy první stolice.

Na organizaci a působnosti **státních zastupitelství** se v průběhu první a druhé republiky v zásadě nic nezměnilo. V roce 1920 zmizel definitivně název státní návladnictví, který se udržoval vedle názvu státní zastupitelství, a od roku 1929 se přednostové státních zastupitelství nazývali **prokurátory** a přednostové vrchních státních zastupitelství měli titul **vrchní prokurátoři.** Změna nastala pouze v nejvyšší instanci, pro niž byla zřízena u Nejvyššího soudu v Brně **generální prokuratura.** V jejím čele stál generální prokurátor se svými náměstky, kterým se po-

dobně jako před převratem říkalo generální advokáti, od roku 1929 byl však tento název změněn na náměstky generálního prokurátora.

ČSR přebudovala systém **vězeňství**. Především bylo zavedeno roztřídění trestanců podle povahy jejich činů místo jejich dřívějšího dodávání do trestnic jen podle územních obvodů. Pro odpykání trestů na svobodě delších jednoho roku bylo určeno šest trestnic jako samostatných ústavů a dva ústavy byly určeny pro mladistvé provinilce. Tresty nepřevyšující jeden rok se odpykávaly ve věznicích krajských soudů a tresty uložené okresními soudy ve věznicích okresních soudů. Věznice okresních a krajských soudů byly současně určeny i pro vyšetřovance.

V organizaci notářství nastala pouze změna v územním rozčlenění **notářských komor**. Jako korporace stavovské samosprávy působily i **advokátní komory** v Praze, Brně, Opavě a Martině.

BIBLIOGRAFICKÁ PŘÍLOHA

Z dobových příruček srov. FRANTIŠEK VÁŽNÝ, *O ústrojí a příslušnosti soudů,* Brno 1926; TÝŽ, *Pracovní soudy,* Brno 1934; ANTONÍN HARTMANN, *Jednací řády soudů a státních zastupitelství se zákony, nařízeními a výnosy s nimi souvisícími,* 1–2, Praha 1927; TÝŽ, *Předpisy o soudech, jejich organisaci a soudnictví,* Praha 1933, *Dodatky ke dni 31 prosince 1937*, Praha 1938; FRANTIŠEK ŠTAJGR, *Organisace a příslušnost pracovních soudů,* Bratislava 1933. Též MILOSLAV ŠŤASTNÝ, *Všeobecný přehled soudnictví v Československu,* in: Čs. vlastivěda, 5, Praha 1931, s. 376–384; VLADIMÍR SOLNAŘ, *Trestní soudnictví v Československu,* tamtéž, s. 406–426; EMANUEL CHALUPNÝ, *Advokát a advokacie jako zřízení právní a sociální*, Praha 1922; ILLONA SCHELLOVÁ - KAREL SCHELLE, *Právní úprava advokacie (historie a současnost)*, Brno 1995. O soudnictví a soudech za první republiky FRANTIŠEK VAŠEK - ZDENĚK ŠTĚPÁNEK, *Moravský zemský prezident JUDr. Jaroslav Mezník, důsledný odpůrce nacismu,* VVM 48, 1997, s. 3–20.

Z novější literatury existují práce zabývající se převážně Slovenskem, některé jsou však použitelné i pro sledování činnosti soudů v českých zemích. Srov. zejména LEONARD BIANCHI, *Laický živel v súdnictve predmníchovskej republiky,* PŠ 6, 1958, s. 115–162; TÝŽ, *Triedne zloženie porotcov a kmeťov za predmníchovskej republiky na Slovensku,* PŠ 2, 1954, s. 615–681; TÝŽ, *Porotcovia a kmeťovia v českých krajinách za roky 1930–1938,* PHS 2, 1956, s. 43–55; TÝŽ, *Súdna perzekúcia robotníckeho hnutia na Slovensku podľa zákona na ochranu republiky,* Bratislava 1955; TÝŽ, *Formy súdnej perzekúcie robotníckeho hnutia na Slovensku v rokoch 1918–1938,* PŠ 5, 1957, s. 120–153; MARTIN VIETOR, *K počiatkom buržoázneho súdnictva. Justičné zapojenie Slovenska do ČSR a účasť súdov na perzekúcii robotníckeho hnutia na Slovensku v prvých rokoch ČSR*, Bratislava 1960. Teprve po roce 1989 začaly vycházet práce týkající se jednotlivých aspektů soudnictví i v českých zemích jako JOSEF KUCHTA - KAREL SCHELLE, *Historie a současnost státních zastupitelství,* Brno 1995; LUDMILA PETRAŠOVÁ, *Krajský soud v Plzni*, Západočeský historický sborník 1, 1995, s. 53–75; STANISLAV BALÍK ml., *K tradici porotního soudnictví v českých zemích,* Historický obzor 5, 1994, s. 13–16; a konečně zatím poslední syntéza ILONA SCHELLEOVÁ - KAREL SCHELLE A KOL., *Soudnictví (historie, současnost a perspektivy)*, Praha 2004.

23.

Období nacistické okupace

ZA NĚMECKÉ OKUPACE, tedy v letech 1938–1945 – v případě českého pohraničí – a v letech 1939–1945 – v případě území, ze kterého byl vytvořen tzv. Protektorát Čechy a Morava – se charakter veřejné správy zásadně liší od předchozího období. V odtrženém českém pohraničí byl starý buržoazně demokratický systém správy nahrazen říšskoněmeckým systémem vycházejícím z vůdcovského principu a byly odstraněny všechny zbytky volitelnosti orgánů územní samosprávy. Na území protektorátu se pak stala typickou dvojkolejnost veřejné správy, když zde byly rovněž vytvořeny určitým způsobem modifikované říšskoněmecké správní orgány a jim byly plně podřízeny orgány tzv. autonomní správy; ty však byly během poměrně krátké doby převzaty rovněž nacisty.

V **českém pohraničí**, které bylo odtrženo od ČSR mnichovským diktátem a připojeno k Německu, byla v prvním období, od 1. do 20. října, svěřena veškerá výkonná moc armádě. Její pověřenci pro civilní správu při jednotlivých armádních velitelstvích řídili činnost všech existujících správních orgánů. Nejvýznamnějším obdobím ve vývoji sudetské správní organizace je doba od 21. října 1938 do 30. dubna 1939. V této etapě byla učiněna nejdůležitější zákonná opatření a položeny základy pro vybudování celé správní sítě.

Odtržené pohraniční území bylo však příliš odlehlé, než aby mohlo celé vytvořit samostatný správní celek. Okrajové oblasti jihočeská, jihomoravská a Hlučínsko byly proto připojeny k sousedním správním celkům (župám) a pouze ze zbytku byla vytvořena tzv. **říšská župa sudetská** (*Reichsgau Sudetenland*). Celé území bylo rozděleno na tzv. venkovské nebo městské okresy (*Landkreise* a *Stadtkreise*). Venkovských okresů vzniklo 53 a městských pět; byla to města Liberec, Ústí nad Labem, Cheb, Karlovy Vary a Opava. Ve venkovských okresech byly vytvořeny **úřady landrátů** (*Landratsamt*), které prakticky navazovaly na prvorepublikové okresní úřady. Do landrátů byly začleněny i **okresní školní úřadovny** (*Kreisschulämter*) a **zdravotní úřadovny** (*Gesundheitsämter*). Landrát stojící v čele úřadu byl i představeným venkovského okresu jako samosprávné korporace. Působili zde rovněž tzv. okresní radové, kteří byli jmenováni do svých funkcí na šest roků župním vedoucím nacistické strany (NSDAP), fungovali však pouze jako poradci landráta bez jakékoliv úřední pravomoci. Později nebyli vůbec

svoláváni a veškerou agendu tzv. územní samosprávy vyřizoval landrát sám. V čele městského okresu stál **vrchní starosta** (*Oberbürgermeister*). Městské okresy byly pouze samosprávné korporace a úkoly státní správy plnil městský okres jen jako přikázané záležitosti.

Druhou instancí politické správy byli **vládní prezidenti** (*Regierungspräsident*). Jejich úřady byly vytvořeny tři, a to v Ústí nad Labem, Karlových Varech a Opavě. V obvodu vládního prezidenta v Ústí nad Labem se nacházelo 20 landrátů, v obvodu vládního prezidenta v Karlových Varech 18 a v Opavě 15. Vládní okres Karlovy Vary tvořily landráty od Horšovského Týna až po Kadaň a Žatec včetně, obvod vládního prezidenta Ústí nad Labem byl tvořen okresy od karlovarského vládního okresu až po Broumov a zbytek pohraničí byl součástí vládního okresu Opava. Úřady vládních prezidentů byly čistě státními úřady, byl jim však svěřen i dozor nad venkovskými a městskými okresy jako samosprávnými útvary.

Třetí instancí byl **úřad říšského místodržitele** (*Reichsstatthalter*) v Liberci, který se vyvinul z úřadu říšského komisaře pro sudetoněmecká území. V čele stál říšský místodržitel, který vykonával i funkci župního vedoucího NSDAP (*Gauleiter*) a jemuž byly svěřeny i další funkce s celožupní působností: byl komisařem pro říšskou obranu (*Reichsverteidigungskommissar*) apod. Postavení říšského místodržitele v sudetské župě bylo **mnohem silnější**, než tomu bylo u místodržitelů v ostatních jednotlivých říšských zemích. Bylo tomu tak proto, že celý správní systém sudetské župy se měl stát vzorem pro přebudování správy v ostatních částech říše, kde se centralizaci v důsledku odlišného předchozího historického vývoje nepodařilo nacistům ještě zcela prosadit. Říšské místodržitelství se dělilo na dva samostatné úřady spojené pouze osobou místodržitele, kterým se stal bývalý předseda sudetoněmecké strany Konrád Henlein: na **říšské místodržitelství, státní správu** (*staatliche Verwaltung*) a **na říšské místodržitelství, župní samosprávu.** Vlastním orgánem politické správy byla tato státní správa říšského místodržitele; místodržitele zde zastupoval jeho zástupce v hodnosti vládního prezidenta, který fakticky vedl celý úřad. Stálým zástupcem místodržitele ve funkci hlavy župní samosprávy byl **župní hejtman**. Ten měl k ruce župní rady, jejichž počet stanovoval ministr vnitra spolu se zástupcem vůdce. Říšský místodržitel je měl zvát podle potřeby k poradám a měli být vyslechnuti před prováděním všech důležitých opatření, zvláště při stanovování rozpočtu a při jeho vyúčtování.

Velmi významnou úlohu ve veřejné správě hrála **nacistická strana** (*NSDAP*). Územní obvod říšské župy sudetské se kryl zpočátku s územním obvodem župy NSDAP, po vytvoření protektorátu bylo však do sudetské župy nacistické strany přičleněno i pět protektorátních okresů NSDAP. Byly to okresy Hradec Králové, Praha, Plzeň, Olomouc a Moravská Ostrava.

Kromě uvedených politických úřadů s všeobecnou působností fungovala na území župy celá řada speciálních úřadů, které byly buď volně přičleněny k říšskému místodržitelství, k úřadům vládních prezidentů a landrátů, nebo existovaly zcela samostatně. Aby byl zabezpečen co nejužší styk s těmito samostatnými úřady, byly zřízeny u vyšších úřadů státní správy, tj. u vládních prezidentů a u říšského místodržitele, funkce pověřenců nebo styčných důstojníků.

Územní samospráva byla prakticky likvidována. I ve správě obcí byl nastolen tzv. vůdcovský princip. Ve městech a venkovských obcích vedli správu obce za plné a výlučné odpovědnosti jmenovaní starostové a v městských okresech již zmínění vrchní starostové, pokud podle německého obecního zřízení nespolupůsobili zmocněnci NSDAP. Stálými zástupci starostů byli tzv. **přidělenci** (*Beigeordnete*). První přidělenec byl podle zákona prvním, stálým zástupcem starosty. Ostatní přidělenci byli stálými zástupci starosty ve svých pracovních oborech (v oboru sociální péče, policie, zdravotnictví, školství apod.), starosta však mohl vztáhnout každou záležitost na sebe. Dalším obecním orgánem byli **obecní radové**, kteří měli za úkol zajistit trvalý styk obecní správy se všemi vrstvami obyvatelstva. Netvořili dohromady žádné kolegium a nedělali žádná společná rozhodnutí, nýbrž byli starostovými poradci pouze jako jednotlivci. Bylo jich nejméně 12 a nejvíce 36 a zákon stanovoval, v kterých záležitostech se starosta musí s obecními rady radit. Kromě obecních radů existovali i tzv. **poradci**; také oni netvořili kolegium, nýbrž působili jen jako jednotlivci a vykonávali poradní činnost pro starostu a přidělence v určitém správním oboru nebo v určité speciální otázce. K obecním orgánům patřila i porada obecních radů a poradců. Starosta je zval v přiměřené lhůtě k poradě a oznámil jim její předmět. O zajištění souladu mezi obecní správou a nacistickou stranou pečoval **zmocněnec NSDAP**. Ze zákona byl mu přiznán podstatný vliv na správ obce, aby bylo zajištěno působení obecní správy v intencích nacistické strany. Starosta a přidělenci z povolání byli jmenováni (povoláni) na 12 roků, starosta a přidělenci, kteří vykonávali své úřady jako úřady čestné, byli povoláváni na šest roků. Právním nástupcem dřívějších německých organizací samosprávných svazů, které působily v ČSR, se stala nová organizace *Deutscher Gemeindetag*. Byla to veřejnoprávní korporace s povinným členstvím všech okupovaných obcí.

Hned v říjnu 1938 byly začleněny do říšské finanční správy i dosavadní státní finanční úřady a řízení celého oboru přešlo v nejvyšší instanci na říšské ministerstvo financí. Postupně byly zavedeny říšskoněmecké daňové a celní předpisy a vybudována nová organizace finanční správy.

Nejvyšší instancí finanční správy se sídlem v odtrženém pohraničí se staly **úřady vrchních finančních prezidentů** v Karlových Varech a Opavě. Úřad vrchního finančního prezidenta v Karlových Varech byl příslušný pro obvody vládních prezidentů v Karlových Varech a Ústí nad Labem a rovněž pro obvod okresů Kašperské Hory, Železná Ruda a Prachatice, které patřily za okupace k Bavorsku. Podléhalo mu 37 finančních úřadů, pět hlavních celních úřadů, 18 okresních celních komisariátů, 34 celních úřadů a 66 celních dozorčích služeben. V roce 1942 byl úřad vrchního finančního prezidenta v Karlových Varech zrušen a část jeho obvodu byla přidělena vrchnímu finančnímu prezidentovi v Norimberku a druhou část spravoval vrchní finanční prezident v Drážďanech. Působnost vrchního finančního prezidenta v Opavě se vztahovala i na obvody vládních prezidentů v Opolí a Katovicích. Na našem území bylo zřízeno 14 finančních úřadů, jeden hlavní celní úřad, pět okresních celních komisariátů, 11 celních úřadů a 15 celních dozorčích služeben.

Finanční úřady (*Finanzämter*) vykonávaly v první instanci správu tzv. majetkových a oběhových daní podle říšskoněmecké berní soustavy. Správa cel, spotřebních daní a státních monopolů příslušela **hlavním celním úřadům** (*Hauptzollämter*) s podřízenými celními služebnami, jimiž byly **okresní celní komisariáty, celní úřady** a **celní dozorčí služebny.** O jejich organizaci a pravomoci bude pojednáno při výkladu správy na území protektorátu.

Nejvyšší instancí **soudnictví**, která působila v odtrženém pohraničí, byl **vrchní zemský soud v Litoměřicích** (*Oberlandesgericht*). Měl působnost zhruba našeho vrchního soudu. Z prvorepublikových krajských soudů vznikly **zemské soudy** (*Landesgerichte*) a nově byly vytvořeny pouze zemské soudy v Trutnově a Šumperku. Měly věcnou působnost asi našich krajských soudů a při některých fungovaly obchodní senáty. Nejnižší jednotkou soudnictví byly **úřední soudy** (*Amtsgerichte*) s věcnou působností zhruba našich okresních soudů, z nichž byly také vytvořeny. Rozhodoval u nich samosoudce zvaný **úřední soudce** (*Amtsrichter*). Při některých úředních soudech byly zřízeny **úřady zemských desk** (*Landtafeln*), **zdravotní** nebo také **rasové soudy** (*Erbgesundheitsgerichte*), které rozhodovaly o sterilizaci, a **dědické soudy** (*Anerbenbehörden*), zřízené podle zákona o dědičných statcích, a při vrchním zemském soudu v Litoměřicích vznikl **soud dědičných statků** (*Erbhofgericht*), který byl podřízen říšskému soudu dědičných statků při říšském ministerstvu zemědělství a výživy. U některých úředních soudů vznikly i **oddlužovací úřady** (*Entschuldungsämter*). K mimořádným civilním soudům patřily **pracovní soudy** (*Arbeitsgerichte*), které převzaly organizační strukturu československých pracovních soudů. V pohraničí pracovaly i mimořádné trestní soudy, a to zejména **zvláštní soudy** (*Sondergerichte*), které působily u některých zemských soudů a u vrchního zemského soudu v Litoměřicích. Při všech druzích soudů byly vybudovány **instituce státních zástupců.**

Od vydání druhého Hitlerova výnosu o zjednodušení správy na počátku roku 1942 byly některé úřady uvedeny dočasně do stavu klidu a úřední agenda byla zjednodušována. Tato opatření postihla i několik landrátů a rovněž soudnictví, kde od 1. října 1943 bylo značné množství úředních soudů změněno v pobočky zbylých soudů. Poslední období ve vývoji správy nastalo v červenci 1944 vydáním Hitlerova výnosu o totálním nasazení. Proces započatý v roce 1942 se zintenzivnil a celá řada úředních agend byla zrušena nebo omezena.

Jiných forem veřejné správy použili nacisté ve zbytku českých zemí, který byl okupován 15. března 1939 a ze kterého byl vytvořen tzv. **Protektorát Čechy a Morava.**

Hitlerův výnos z 16. března 1939 stanovil, že protektorát je autonomní a spravuje se sám. Vykonává svá výsostná práva náležející mu v rámci protektorátu „ve shodě s politickými vojenskými a hospodářskými potřebami říše". Tato výsostná práva měla být vykonávána vlastními orgány a vlastními úřady s vlastními úředníky. Hlava autonomní správy protektorátu, tzv. státní prezident, měla požívat ochrany a čestných práv hlavy státu, pro výkon svého úřadu však potřebovala „důvěry vůdce a říšského kancléře". Pátý článek stanovil, že „jako zastánce říšských zájmů jmenuje vůdce říšského protektora v Čechách a na Moravě". Tento protektor jako zástupce vůdce a jako zmocněnec říšské vlády měl za úkol „pečovat, aby

bylo dbáno politických směrnic vůdce". Měl dále potvrzovat členy protektorátní vlády, přičemž toto potvrzení mohlo být kdykoliv odvoláno. Protektor byl oprávněn dát se informovat o všech opatřeních protektorátní vlády a udílet jí rady. Proti opatřením, která byla s to poškodit říši, mohl podat námitky. Bylo-li nebezpečí z prodlení, mohl vydat nařízení „nutná ve společném zájmu". Článek 11 stanovil, že říše může vydávat právní předpisy s platností pro protektorát, „pokud toho vyžaduje společný zájem". Říše mohla rovněž převzít do vlastní správy správní obory a zřídit vlastní potřebné říšské úřady, „pokud je dána společná potřeba".

Výnos se stal sice základem pro existenci **dvojkolejnosti** veřejné správy v protektorátě, tj. protektorátní autonomní správy a správy říšské, vychází z něho však zřetelně najevo vedoucí postavení této říšské správy v čele s říšským protektorem. Říšský protektor se stal nejmocnější osobou a bez jeho svolení nemohly být vydávány nejen žádné zákonné normy, ale později ani správní normy obecnějšího významu.

Určitá část české buržoazie podlehla po 15. březnu iluzi, že bude možno pomýšlet na určité partnerství s nacisty, činnost nacistických úřadů ji však z tohoto omylu postupně vyvedla.

Nacisté vybudovali během krátké doby velmi dokonalý systém politických úřadů, justice a policie, které byly příslušné pro německé státní občany vyňaté z působnosti protektorátních úřadů, jejich kompetence se ale vztahovala také na občany české národnosti, tj. protektorátní příslušníky, a které především vykonávaly řídící a kontrolní činnost vůči tzv. protektorátním autonomním úřadům. Hlavním a konečným cílem německé správy se stala likvidace českého národa a osídlení českého území německým obyvatelstvem a maximální využití lidských a hospodářských sil pro válečné potřeby. Nacistům se podařilo protektorátní správu postupně zcela ovládnout a dosáhnout její úplné závislosti na okupačních říšských úřadech. Kromě toho pronikali němečtí úředníci i na důležitá místa téměř do všech odvětví tzv. autonomní správy.

První období, zhruba do 6. dubna 1939, bylo dobou **okupační vojenské správy**. Rozhodující moc vykonávali velící generálové stojící v čele vojenských velitelství v Praze a Brně, při nichž byli zřízeni tzv. **šéfové civilní správy.** Ti činili opatření, kterými zasahovali do sféry působnosti veřejné správy, aniž se starali o platné právo. Středním stupněm byli **správní šéfové** při každém velitelství armádního sboru a nejnižším článkem se staly **úřady oberlandrátů** (*OLR*). Po ukončení tohoto období stanul v čele říšské správy **říšský protektor** (*Reichsprotektor*), který měl k ruce **Úřad říšského protektora.** Zástupcem protektora ve vedení úřadu se stal státní tajemník (*Staatssekretär*) a v jeho nepřítomnosti ho zastupoval státní podtajemník.

Říšský protektor byl jediným reprezentantem vůdce a říšského kancléře v protektorátě. Podléhal přímo Hitlerovi a nejvyšší říšské úřady byly při vydávání všech opatření týkajících se protektorátu povinny dohodnout se nejprve s Ústředním místem pro provedení výnosu vůdce, které bylo zřízeno při říšském ministerstvu vnitra v Berlíně. Říšský ministr mohl pak vydávat právní předpisy a činit organizační opatření týkající se protektorátu jen v dohodě s říšským protektorem.

Z úřadu říšského protektora se postupně stal ohromný kolos, který byl členěn na oddělení odpovídající v podstatě jednotlivým resortům veřejné správy. V Brně byla zřízena jeho expozitura, ta však již k 15. prosinci 1941 zanikla.

Na podzim 1941, když do funkce tzv. zastupujícího říšského protektora nastoupil Reinhard Heydrich, skončilo první období okupace. V tomto období stál v čele okupační správy jako říšský protektor Konstantin von Neurath, jehož režim lze charakterizovat jako režim dvojí tváře: na jedné straně Neurath s pověstí bezúhonného diplomata, na druhé straně K. H. Frank, který se stal Neurathovým zástupcem ve funkci státního tajemníka, zosobňoval represivní stránku okupační správy: protože byl současně hlavou německé policie v protektorátě, měl velice rozsáhlé pravomoci. Proces ovládnutí tzv. autonomní správy během roku 1941 pokročil tak daleko, že bylo možno přikročit k **likvidaci dosavadní dvojkolejnosti veřejné správy**. Tento záměr byl uskutečněn tzv. **Heydrichovými správními reformami**. V lednu 1942 reorganizoval Heydrich centrální protektorátní úřady a protektorátní vládu. Organizace ministerstev byla přizpůsobena německému vzoru a nově vytvořené ministerstvo hospodářství a práce, které bylo z hlediska válečné výroby nejdůležitějším resortem, bylo obsazeno říšským Němcem. Vláda jako kolektivní orgán byla zrušena a její postavení jako politické reprezentantky české buržoazie se zásadně změnilo, její předseda generál Eliáš byl zatčen a popraven. Vedoucí jednotlivých oddělení úřadu říšského protektora byli vysláni do protektorátních ministerstev jako plnomocní generální zástupci ministrů a početní stav úřadu říšského protektora byl podstatně zredukován. Výboru Národního souručenství, který se po 15. březnu 1939 vytvořil tak, že jeho členové byli jmenováni státním prezidentem, a o němž se česká veřejnost zprvu domnívala, že bude určitým způsobem suplovat rozpuštěné Národní shromáždění, byl posléze zakázán jakýkoliv styk s vládou. Od Heydrichových správních reforem z roku 1942 mělo pak Národní souručenství již zcela jiný charakter.

V červnu 1942 se uskutečnila **reorganizace i v nižších instancích**. Nejdříve bylo reorganizovány protektorátní úřady a především byly provedeny některé změny v územních obvodech okresních úřadů. Hned nato byla reorganizována říšská okupační správa. Počet jejích prvních instancí politické správy byl podstatně snížen a většina úkolů oberlandrátů, stejně jako některé úkoly Úřadu říšského protektora byly přeneseny na protektorátní okresní a policejní úřady. Zemské, okresní a policejní úřady ji měly vykonávat jako „správu z příkazu říše“ (*Reichsauftragsverwaltung, RAV*) a k tomu účelu jim byli přiděleni úředníci německé národnosti. Ti působili v těchto protektorátních úřadech převážně ve vedoucích funkcích, zatímco podřízené úřednictvo bylo české národnosti. Všemocnými vládci protektorátních zemských úřadů se stali jejich němečtí viceprezidenti a u okresních a policejních úřadů to byli němečtí okresní hejtmani a policejní ředitelé. Počet německých vedoucích protektorátních úřadů stále stoupal, takže například na Moravě bylo v prosinci 1942 z celkového počtu 23 okresních hejtmanů jen pět české národnosti a rovněž v čele policejních úřadů stáli většinou němečtí šéfové. Zbylé oberlandráty si ponechaly jen řídící politickou a kontrolní funkci a od výkonu vlastních správních funkcí byly oproštěny.

Odstranění dvojkolejnosti veřejné správy znamenalo velmi rozsáhlou úsporu sil, které nacisté potřebovali na hroutících se frontách. Stoupající teror pak zajistil, aby tyto úřady dobře fungovaly.

Po Heydrichově násilné smrti se fakticky stal rozhodujícím mocenským i politickým činitelem v protektorátě **státní tajemník**, a když byl v srpnu 1943 jmenován říšským protektorem dosavadní říšský ministr vnitra Wilhelm Frick, byla tato funkce již jen víceméně reprezentativní. Nejvlivnějším úřadem se stalo nově vytvořené **německé státní ministerstvo pro Čechy a Moravu,** vzniknuvší z úřadu státního tajemníka při říšském protektorovi; do jeho čela byl postaven jako německý státní ministr K. H. Frank. Německé státní ministerstvo bylo v podstatě pokračováním Úřadu říšského protektora a většina jeho pravomocí přešla na tento nový orgán. Vnitřní organizace německého státního ministerstva zůstala v podstatě stejná jako u dřívějšího Úřadu říšského protektora a říšskému protektorovi zbyla prakticky jenom **kancelář říšského protektora** (*Büro des Reichsprotektors in Böhmen und Mähren*).

Říšskému protektorovi a poté německému státnímu ministrovi přímo podléhala síť tzv. **oberlandrátů** (*OLR*), které, jak již víme, byly vytvářeny již v období vojenské správy. Oberlandráty ustanovil do jejich funkcí vrchní velitel okupační armády na návrh říšského ministerstva vnitra již před 15. březnem 1939. Jejich územní obvod zahrnoval jeden až šest politických okresů. První měsíc okupace působilo v Čechách 23 a na Moravě 12 úřadů oberlandrátů a byli jim prakticky podřízeni okresní hejtmani. Již od konce dubna roku 1939 se však začaly provádět v územních obvodech i v počtu oberlandrátů změny. Pravomoc oberlandrátů byla formálně vymezena po dvojí linii: byly **nejnižšími správními úřady** pro německé státní příslušníky a současně byly **kontrolními orgány** vykonávajícími dozor nad okresními a obecními úřady ve svém obvodu. Působnost oberlandrátů se začala rozšiřovat a z původně nevelkých služeben se staly rozsáhlé úřady s početným personálem. Tento vývoj nebyl v intencích, které prosazovala říšská místa, proto bylo přikročeno k již zmíněnému přenášení úkolů oberlandrátů na úřady protektorátní autonomní správy a k snižování počtu oberlandrátů. Zásadní význam pro jejich další vývoj měla Heydrichova správní reforma; s platností od 15. června 1942 byla část jejich agendy přenesena na protektorátní úřady a počet oberlandrátů v protektorátě byl snížen na sedm a od 1. září 1944 na šest. Oberlandráti byli nadále označováni jako **inspektoři říšského protektora** (*Inspekteure des Reichsprotektors*) a po zřízení německého státního ministerstva jako **inspektoři německého státního ministra.**

Výnos o zřízení protektorátu stanovil, že obyvatelé protektorátu, kteří jsou německé národnosti, se stávají německými státními příslušníky a podléhají německé soudní pravomoci. Tato zásada byla uskutečněna nařízením říšského ministra spravedlnosti ze 14. dubna 1939 a na území protektorátu bylo vytvořeno 12, později 14 **úředních soudů,** dva **zemské soudy** (v Praze a Brně) a **vrchní zemský soud v Praze.** U každého německého soudu bylo zřízeno **státní zastupitelství.** V protektorátě byli rovněž ustanoveni němečtí notáři, kteří vytvořili německou notářskou komoru v Praze. Stavovskou samosprávnou organizaci německých advokátů představovala německá advokátní komora v Praze.

Na území protektorátu bylo přeneseno i říšskoněmecké mimořádné trestní soudnictví. Rozhodujícím článkem soudní soustavy protektorátu se stalo pět **zvláštních soudů** (*Sondergerichte*), jejichž kompetence byla stále rozšiřována a před nimiž probíhalo tzv. zkrácené řízení. Na podzim 1941 byly u zemských soudů zřízeny **stanné soudy** v Praze a Brně (*Standgerichte*), které měly povahu mimořádných soudů rovněž s tzv. zkráceným řízením a s výsadním postavením soudců. Proti jejich rozsudku nebylo odvolání. Protektorátní příslušníci byli rovněž souzeni tzv. **lidovými soudy v říši** (*Volksgerichte*) a mimořádnou roli hrál **Lidový soudní dvůr v Lipsku** (*Volksgerichtshof*), příslušný hlavně pro velezradu a zemězradu. Pro všechny trestné činy proti německé branné moci, ať byly spáchány kýmkoliv, byly příslušné německé vojenské soudy.

Na území protektorátu působila i **německá policie**, sestávající ze stejných složek jako v říši. Z nich nejdůležitější byla bezpečnostní policie (*Sicherheitspolizei*), kterou tvořila státní tajná policie (*Geheimestaatspolizei - Gestapo*), bezpečnostní služba (*Sicherheitsdienst - SD*), která byla zvláštní agenturou - byla to politická zpravodajská služba nacistické strany řízená bezprostředně velitelem SS, a kriminální policie (*Kriminalpolizei - Kripo*). Tzv. řídicím místům státní policie (*Staatspolizeileitstelle*) v Praze a Brně s filiálkami ve všech větších městech byli v policejních záležitostech bezprostředně podřízeni oberlandráti. Oberlandráti naopak dozírali na nižší policejní orgány, jimiž byly okresní policejní úřady, místní policejní úřady a policejní ředitelství (*Kreispolizeibehörden, Ortspolizeibehörden, Polizeidirektionen*). Gestapo a kriminální policie byly jako bezprostřední orgány říšské správy řízeny přímo říšským ústředím. Zejména protektorátní místa byla povinna uposlechnout veškeré příkazy gestapa a vyhovět pokynům všech jeho služeben.

Hlavou veškeré **protektorátní tzv. autonomní správy** byl tzv. **státní prezident,** jehož pravomoc nebyla přesně vymezena. Nejvyšším orgánem výkonné moci byla formálně **vláda.** Složení resortů bylo až do Heydrichových správních reforem ponecháno v tom stavu, jak je reorganizovala druhá republika, s tou výjimkou, že od 27. dubna 1939 byla zrušena ministerstva zahraničních věcí a národní obrany. V průběhu Heydrichových správních reforem byl zrušen v lednu 1942 především úřad předsednictva ministerské rady. Jeho úkoly převzal **sekretariát předsedy vlády** a jednotlivá ministerstva. Vláda jako kolektivní orgán byla prakticky rozpuštěna a zůstaly jen jednotlivé resortní úřady; jakékoliv konání ministerských rad Heydrich už na další zakázal. Další důležitá změna nastala v tom, že spojení jednotlivých protektorátních ministerstev s Úřadem říšského protektora bylo nyní přímé (říšský protektor korespondoval přímo s resortním ministrem), a ne jako do té doby prostřednictvím úřadu předsednictva ministerské rady. O vyslání generálních zástupců ministrů s rozsáhlým štábem spolupracovníků do jednotlivých protektorátních ministerstev již víme. Nové rozdělení vládních resortů bylo přizpůsobeno německému vzoru. Byla zrušena ministerstva sociální a zdravotní správy a veřejných prací a jejich úkoly byly rozděleny mezi některá zbylá nebo nově vytvořená ministerstva. Byla posílena pozice ministerstva vnitra, kam přešla téměř veškerá agenda zrušeného úřadu předsednictva ministerské rady a část agendy ministerstva veřejných prací. Hlavním činem při reorganizaci

bylo sloučení hospodářských ministerstev v jediné **ministerstvo hospodářství a práce** v čele s nacistou dr. Walterem Bertschem. Ministerstvo dopravy bylo změněno v ministerstvo dopravy a techniky a ministerstvo zemědělství v ministerstvo zemědělství a lesnictví. K šíření nacistické propagandy a k „převýchově českého národa" byl zřízen **Úřad lidové osvěty,** který byl později přeměněn v **ministerstvo lidové osvěty.** Bez závažnějších změn zůstala jen ministerstva financí a spravedlnosti.

Počet resortů se zmenšil a vláda nyní sestávala kromě předsedy vlády a jeho náměstka z ministrů financí, školství a národní osvěty, vnitra, zemědělství a lesnictví, spravedlnosti, dopravy a techniky, hospodářství a práce a konečně lidové osvěty.

Podívejme se nyní na jednotlivá ministerstva a jim podřízené úřady.

Předsednictvu ministerské rady byl po 15. březnu podřízen **Ústřední úřad statistický,** nově zřízený **Nejvyšší úřad cenový,** určený k tvoření cen i k dohledu na ně (část své agendy přenášel na úřadovny hospodářské kontroly zemských úřadů, jejichž název byl roku 1940 změněn na úřadovny cenové kontroly zemských úřadů), a **Pozemkový úřad pro Čechy a Moravu** (*Bodenamt für Böhmen und Mähren*). Ten vznikl roku 1942 z devátého odboru ministerstva zemědělství, který byl pověřen agendou bývalého Státního pozemkového úřadu a původně měl plnit jeho úkoly, později však za řízení nacistů měl vyvlastňovat českou půdu a odevzdávat ji do německých rukou. Byla do něho včleněna i správa státních lesů a statků a nacistický vedoucí Bodenamtu vystupoval v úloze člena vlády postaveného na roveň protektorátním ministrům. I když byl úřad zřízen jako protektorátní instituce, považovali jej nacisté za německý úřad a v tzv. definitivním řešení české otázky měl mít zcela mimořádnou úlohu. Do oboru působnosti předsedy vlády patřily i správní věci **vládního vojska**, zřízeného proto, aby před mezinárodní veřejností bylo skryto bezprávné postavení protektorátu. Jeho velitelem byl státní prezident a v čele vojska stál generální inspektor vládního vojska se dvěma zástupci. Po zrušení Úřadu předsednictva ministerské rady přešly zásadní věci organizace, zákonodárství a veřejných zaměstnanců na ministerstvo vnitra a tiskové věci na Úřad lidové osvěty a nově zřízený sekretariát předsedy vlády převzal jen kancelářsko-technické obstarávání věcí, které byly vyhrazeny předsedovi vlády nebo vládě.

Agenda **ministerstva vnitra** se na jedné straně zúžila, protože některé záležitosti bezpečnostní a policejní služby převzaly říšské orgány jako především výkon tajné policie a později i policie kriminální, na druhé straně se však rozšířila mimo již zmíněné záležitosti tím, že ministerstvo vnitra dostalo po zavedení přídělového hospodářství na podzim 1939 i určitou agendu v oboru vyživovací služby. Stalo se nejvyšším kontrolním místem, které dozíralo na přesné dodržování předpisů válečného hospodářství prostřednictvím celého aparátu policie, četnictva a odborné kontroly. Od ledna 1942 převzalo i uvedené úkoly zrušeného předsednictva ministerské rady a dále zejména některé agendy zrušeného ministerstva sociální a zdravotní správy, a to především v oblasti zdravotnictví.

Některé změny nastaly i v organizaci a působnosti politických úřadů s všeobecnou agendou, tj. okresních a zemských úřadů. Byla vytvořena některá zvláštní od-

dělení jako důsledek narůstání některých agend, zejména tzv. vyživovací oddělení.

Proces pronikání úředníků německé národnosti do protektorátních úřadů pozorujeme nejdříve u **zemských úřadů.** Úřad říšského protektora přikázal již v květnu 1940, aby němečtí zemští viceprezidenti byli postaveni po všech stránkách na roveň zemským prezidentům. Německým viceprezidentům měli být služebně podřízeni veškeří další viceprezidenti a ostatní personál zemských úřadů a jako vzor požadované úpravy byl uváděn způsob zavedený v tzv. říšské župě sudetské a v tzv. východní marce (Rakousku), kde vládní prezidenti byli stálými zástupci říšského místodržitele v oboru státní správy. Přes počáteční odpor protektorátní vlády byla již v červnu 1940 tato úprava uskutečněna. Správní reformou z roku 1942 institucí **správy z příkazu říše** (RAV) tento proces pokračoval i v okresních úřadech a po obsazení vedoucích míst nacisty byly celé úřady prohlášeny za „německy vedená služební místa" se všemi z toho vyplývajícími důsledky, tj. i s vnitřním úřadováním v němčině. V létě 1942 byly nově upraveny i územní obvody okresních úřadů, aby lépe vyhovovaly požadavkům válečné správy a aby mohly plnit úkoly, které na ně byly přeneseny v souvislosti s odstraňováním rozdílu mezi tzv. autonomní protektorátní správou a správou říšskou. Víme již, že opatřením říšského protektora z 23. května 1942 byly zrušeny četné úřady oberlandrátů a současně byl vytvořen nový orgán politické správy, tzv. **vedoucí okresní hejtmani**, přejmenovaní později na **okresní hejtmany s rozšířenou působností**. Byly ustanoveni v místech zrušených oberlandrátů a byla na ně přenesena největší část jejich působnosti, která se pak vztahovala vždy na obvod několika politických okresů.

Státní policejní úřady byly přejmenovány na **vládní policejní úřady.** Byla to policejní ředitelství v Praze, Brně, Moravské Ostravě, Plzni, Českých Budějovicích, Hradci Králové a Olomouci a vládní policejní úřady v Kladně, Náchodě, Domažlicích a Jihlavě. Všechny byly v průběhu doby prohlášeny za německy vedená služební místa. V roce 1942 byla policie reorganizována a od této doby se mluví o tzv. **protektorátní policii**. Vládní policejní úřady byly rozčleněny na **policejní prezidia** v čele s policejními prezidenty a na **policejní ředitelství** v čele s policejními řediteli. Oba byli služebně podřízeni zemskému prezidentovi a ministru vnitra. Dne 1. července 1942 byla v ministerstvu vnitra zřízena služební místa generálního velitele uniformované protektorátní policie (pro jeho označení se používalo zkratky *GKUP*) a generálního velitele neuniformované protektorátní policie (*GNP*). Pod vedením *GKUP* byla sjednocena veškerá uniformovaná obecná výkonná policie a policie požární a později nově vytvořená protektorátní technická nouzová pomoc (*Protektorats- Technische Nothilfe*). *GNP* byla podřízena policie kriminální. V jednotlivých zemích byli dosazeni inspektoři uniformované a neuniformované protektorátní policie (byli označováni zkratkami *IdUP* a *INP*). V roce 1944 bylo stanoveno, že úkoly vládní kriminální policie vykonávají kriminální ředitelství a kriminální oddělení s pobočkami.

V organizaci **četnictva** k zásadnějším změnám nedošlo.

Ministerstvo hospodářství a práce převzalo jednak agendy zrušeného ministerstva průmyslu, obchodu a živností, jednak převážnou část agend rovněž zruše-

ného ministerstva sociální a zdravotní správy. Se zavedením vázaného hospodářství přikročili nacisté k vybudování nucených organizací, které zahrnovaly téměř všechny oblasti hospodářského života a byly zaměřeny především na potřeby válečného hospodářství. Nové svazy byly organizovány podle vůdcovského principu a jejich orgány byly jmenovány příslušným ministrem nebo nadřízenou složkou. Svazy byly povolány k vydávání příkazů a zákazů a jejich úkoly byly takřka neomezeny. Nejdůležitějším se stal **Ústřední svaz průmyslu pro Čechy a Moravu**, dále byly postupně zřízeny **Ústřední svaz obchodu, Ústřední svaz řemesla, Ústřední svaz pro cizinecký ruch, Ústřední svaz dopravy** (ten příslušel do působnosti ministerstva dopravy a techniky), **Ústřední svaz peněžnictví** (spadal do působnosti ministerstva financí) a **Ústřední svaz soukromého pojištění** (pro tento svaz bylo příslušné ministerstvo vnitra). V souvislosti se zřízením svazů značně poklesl význam obchodních a živnostenských komor.

V červenci 1939 byly zřízeny podle německého vzoru **úřady práce** (*Arbeitsämter*), vždy pro obvod jednoho nebo několika politických okresů, které převzaly úkoly dřívějších zprostředkovatelen práce a zemských úřadů práce a v případě Čech i zemských centrál práce. Hlavní těžiště jejich činnosti však spočívalo ve vydávání povolávacích výměrů a všeobecné pracovní povinnosti a v rozhodování o odkladu a zproštění od této povinnosti.

Po 15. březnu byly zglajchšaltovány i **odborové organizace**, členství v nich však bylo na rozdíl od organizací podnikatelských dobrovolné. Již v roce 1939 se vytvořila Národní odborová ústředna zaměstnanecká (NOÚZ), která měla sdružovat dělníky a soukromé zaměstnance. Jako odborová organizace veřejných zaměstnanců bylo zřízeno Ústředí veřejných zaměstnanců (ÚVZ).

V oboru **ministerstva zemědělství a lesnictví** vznikl roku 1942 povinný **Svaz zemědělství a lesnictví** jako jediná zemědělská zájmová organizace stavovská, do které byly včleněny i zemědělské rady (ty byly prakticky zrušeny) i jiné zájmové zemědělské organizace. Po vzniku války bylo ministerstvo zemědělství ústředním orgánem státní správy, v jehož rukou se soustřeďovala zásobovací agenda, a roku 1940 se ve skutečnosti stalo podle německého vzoru **ministerstvem zemědělství a výživy**. K provádění kontroly nad zemědělci a distribucí a pro regulaci zemědělské výroby a organizování povinných dodávek bylo zřízeno osm tzv. trhových svazů a každý zemědělec, i ten nejmenší, musel být členem několika trhových svazů podle charakteru produkce jako trhového svazu pro dobytek, maso a ryby, pro mléko a tuky, pro brambory a škrob, pro řepu a cukr, pro hospodaření obilím aj.

Ministerstvo dopravy a techniky převzalo jednak působnost ministerstva dopravy, jednak převážnou část kompetencí zrušeného ministerstva veřejných prací. Bylo organizováno podle německého vzoru, to znamená, že v něm byly soustředěny všechny agendy týkající se dopravy, tj. i věci vodní plavby a všeobecné dopravy z bývalého ministerstva průmyslu, obchodu a živností a záležitosti vodních staveb z ministerstva zemědělství. Byly vytvořeny podniky Dráhy protektorátu Čechy a Morava a Pošta protektorátu Čechy a Morava v čele s generálními řediteli. Vzhledem k důležitosti dopravy a spojů, zejména pro vedení války, byla

tato odvětví postavena pod přímý dozor nacistických úřadů a později byla zcela převzata do správy říše.

Ministerstvo školství a národní osvěty se zejména od ledna 1942, kdy stanul v jeho čele Emanuel Moravec, stalo nástrojem odnárodňování. V roce 1942 byly zrušeny zemské školní rady a jejich úkoly přešly na zemské úřady, u nichž vznikla školská oddělení. V roce 1943 došlo ke zrušení i okresních (městských) školních výborů, místních (obvodních, újezdních) školních rad a místních školních výborů.

V lednu 1942 byly z kompetence tohoto ministerstva vyňaty kulturněpolitické záležitosti, divadelnictví, film, rozhlas a tisk, písemnictví, výtvarné umění, hudba, zpěv a tanec, a byly přikázány nově vytvořenému **Úřadu pro lidovou osvětu,** přeměněnému později v **ministerstvo lidové osvěty.** Rovněž do čela těchto ústředních úřadů byl postaven Emanuel Moravec. Nižšími výkonnými složkami se staly osvětové sbory. Na jaře 1942 vytvořil Moravec z Heydrichova popudu **Kuratorium pro výchovu mládeže.** Členství v něm bylo povinné a všechny organizace mládeže, pokud nebyly zrušeny, byly postaveny pod jeho dohled.

Finanční správa protektorátu zůstala zpočátku ve stavu, v jakém byla převzata z druhé republiky. K závažné změně v její organizaci došlo až v souvislosti se zrušením celní hranice mezi protektorátem a říší, které bylo proklamováno už ve výnosu z 16. března a uskutečnilo se od 1. října 1940.

Z území protektorátu byl nyní vytvořen tzv. vrchní finanční okres Čechy a Morava a v Praze vznikl **Úřad vrchního finančního prezidenta** jako orgán říšské správy. Tato úprava se týkala správy cel, spotřebních daní a monopolů, která byla nadále rozdělena mezi říšské úřady v čele s vrchním finančním ředitelem – říšské úřady ji vykonávaly na území při hranicích protektorátu vůči celní cizině, tj. na hranicích mezi protektorátem a Slovenskem – a mezi tzv. autonomní protektorátní úřady; ty byly pověřeny touto správou ve vnitrozemí. **Protektorátní finanční úřady** byly po věcné stránce, pokud se týkalo správy cel, spotřebních daní a monopolů, podřízeny vrchnímu finančnímu prezidentovi, po stránce osobní však podléhaly protektorátnímu ministrovi financí. Pravomoc ministerstva financí byla tím do značné míry okleštěna.

Správou cel, spotřebních daní a monopolů byly pověřeny úřady celní správy, jejichž název však plně nevystihoval celý obor jejich agendy. Základem byly **hlavní celní úřady;** jejich pravomoc včetně trestní agendy odpovídala asi našim okresním finančním ředitelstvím v oboru spotřebních daní a našim celním úřadům v oboru cla. Pomocnými služebnami byly **celní úřady.** Byly rozděleny do tří tříd a obstarávaly vybírání a v podstatě vyměřování cel a spotřebních daní. Další pomocné úkony prováděli **okresní celní komisaři,** kteří dohlíželi na celní úřady druhé, popřípadě třetí třídy a byli pověřeni veškerou vnější i vnitřní kontrolní činností v obvodu jím přidělených **celních dozorčích služeben.** Tyto služebny odpovídaly přibližně prvorepublikovým důchodkovým kontrolním úřadům.

Vliv celního zapojení protektorátu do říše a s ním spojená nová organizace celních úřadů se projevily v celkovém stavu finanční správy. Vedle kompetence ministerstva financí se zúžila kompetence i zemských finančních ředitelství a okres-

ních finančních ředitelství, neboť jim odpadla převážná část agend přímých dávek. V roce 1943 byla proto okresní finanční ředitelství zrušena a jejich zbývající agendu převzaly **poplatkové úřady** (takto byly přejmenovány úřady pro vyměřování poplatků) a **některé berní správy**. Staré celní úřady, existující na základě celního zákona z roku 1927, zastavily dnem 30. září 1940 činnost a totéž platí i o finanční stráži a důchodkových kontrolních úřadech; zbytek jejich kompetence byl přenesen na berní úřady. V roce 1942 byly zrušeny i úřady potravní daně na čáře v Praze a Brně.

V oblasti tzv. protektorátního autonomního **soudnictví** nastaly pouze četné územní změny. V roce 1941 byly definitivně upraveny obvody okresních a krajských soudů, aniž byly respektovány zemské hranice. V roce 1944 byla zastavena činnost pracovních soudů i oddělení pro pracovní spory a jejich agendu převzaly řádné soudy.

Územní samospráva byla po 15. březnu celou řadou zásahů podstatně omezena, až se stala nakonec iluzorním pojmem. Obecní zastupitelstva v místech s německou menšinou byla vesměs rozpuštěna a do čela obcí byli jmenováni **vládní komisaři**. Jinde byli starostové, obecní zastupitelstva i obecní rady ponechány, tyto orgány však ztrácely na významu ve prospěch starosty. Před koncem války bylo nařízeno, že starosta má svolávat obecní radu a obecní zastupitelstvo pouze „dle potřeby". Uprázdněná místa byla nově obsazována jmenováním.

Rovněž některá okresní zastupitelstva byla rozpuštěna a jejich pravomoc přešla na okresní hejtmany. Množství agend bylo z působnosti samosprávy všech stupňů přeneseno na politické úřady. Zemští rezidenti byli již v srpnu 1939 pověřeni, aby až na další vykonávali působnost zemských zastupitelstev, jež byla roku 1940 rozpuštěna. Místo nich byly zřízeny zemské správní komise, které vykonávaly působnost zemských výborů. Již v roce 1941 byla však na zemské prezidenty přenesena působnost i zemských výborů a místo zemských správních komisí vznikly zemské rady, ale jen jako poradní orgány zemských prezidentů v oboru zemské samosprávy.

BIBLIOGRAFICKÁ PŘÍLOHA

Základní právní normy pro vývoj v odtrženém pohraničí a do značné míry i pro území tzv. protektorátu obsahuje *Reichsgesetzblatt*, vydávaný v Berlíně, pro pohraničí je to zpočátku *Verordnungsblatt für die sudetendeutschen Gebiete* a po vytvoření tzv. říšské župy sudetské *Verordnungsblatt für den Reichsgau Sudetenland*. Pro tzv. protektorát dále *Věstník říšského protektora v Čechách a na Moravě* (*Verordnungsblatt des Reichsprotektors in Böhmen und Mähren*). Dále ovšem *Sbírka zákonů a nařízení protektorátu Čechy a Morava*. Od roku 1939 byla vydávána též sbírka *Nové zákony a nařízení*, obsahující právní normy v tematickém uspořádání s příslušnými komentáři.

Teprve po pádu komunistického režimu mohly vycházet (a taky svobodně vznikat) práce zabývající se dějinami odtrženého sudetského území. Z nich jmenujme z překladů VOLKER ZIMMERMANN, *Sudetští Němci v nacistickém státě. Politika a nálada obyvatelstva v říšské*

župě Sudety (1938-1945), Praha 2001, z domácí produkce pak VÁCLAV KURAL, ZDENĚK RADVANOVSKÝ a KOL., *Sudety pod hákovým křížem*, Ústí nad Labem 2002.

Pro vývoj správy v odtrženém pohraničí zůstává nejdůležitější přehled JAROSLAVA VRBATY *Některé rysy vývoje politické správy v tzv. říšské župě sudetské v letech 1938-1945*, AČ 10, 1960, s. 70-76, a TÉHOŽ *Přehled vývoje veřejné správy v odtržených českých oblastech v letech 1938-1945*, SAP 12, 1962, č. 2, s. 45-67. Ze studií věnovaných vlastní správě je to JAROSLAV MACEK - JAN BRZOBOHATÝ, *Spisová manipulace nacistické okupační správy - zásady a vývoj*, SAP 15, 1965, č. 1, s. 229-276; JAN BRZOBOHATÝ, *Okupační finanční správa v odtržených českých oblastech v letech 1938-1945*, SAP 12, 1962, č. 2, s. 68-86; JAROSLAV MACEK, *Okupační justice v českém pohraničí a její vývoj (1938-1945)*, SAP 13, 1963, č. 1, s. 63-118; TÝŽ, *Nacistická justice v pohraničí 1938-1945*, Ústecký sborník historický, 1966, s. 139-172; KAREL LITSCH, *K postavení říšského místodržitele v okupovaném pohraničí*, AUC-Iuridica, I, č. 12, 1965, č. 1, s. 87-96; JOSEF BECHYNĚ, *Úřad vládního prezidenta v Ústí nad Labem v letech 1938-1945*, Historický sborník Ústecka, 1971, s. 118-161; dále některé regionální práce, jako JIŘÍ ZÁLOHA, *Poznámka ke správnímu vývoji odtrženého jihočeského pohraničního území za okupace*, AČ 28, 1978, s. 230-233; JOSEF LETOCHA, *Okupační veřejná správa ve Východočeském kraji*, in: Východní Čechy, 1964, s. 20-42; TÝŽ, *Okupační veřejná správa Krkonoš a Podkrkonoší 1938-1945*. Krkonoše a Podkrkonoší 3, 1967, s. 191-212. Dále některé obecnější práce o nacistické politice v pohraničí, jako zejména ANTONÍN FALTYS, *Postavení českého pohraničí v rámci velkoněmecké říše v letech 1938-1945*, HV, 1968, s. 386-420; JOSEF BARTOŠ, *Okupované pohraničí a české obyvatelstvo 1938-1945*, Praha 1978; ZDENĚK ANTOŠ, *Poznámky k některým rysům nacistického režimu v odtrženém pohraničí*, in: Odboj a revoluce - zprávy, č. 2, r. 4, 1966, s. 19-34 aj.

Obecnější charakter má práce MARTINA VIETORA, *Systém a spoločné úkoly nacistických okupačných orgánov*, PŠ, 1964, s. 483-505.

K počátkům protektorátní správy srov. STANISLAV BIMAN - JAROSLAV VRBATA, *Protektorát Čechy a Morava v období vojenské správy*, in: Odboj a revoluce, zprávy, č. 2, r. 7, 1967, s. 156-241, č. 3, s. 172-229. Základní prací pro protektorátní správu zůstává STANISLAV ŠISLER, *Příspěvek k vývoji a organizaci okupační správy v českých zemích v letech 1939-1945*, SAP 13, 1963, s. 46-95; TÝŽ, *Studie o organizaci a působnosti nacistické okupační správy v českých zemích v letech 1939-1945*, SAP 22, 1972, s. 183-219. Do širších souvislostí zasazuje protektorátní správu VÁCLAV KRÁL, *Otázky hospodářského a sociálního vývoje v českých zemích v letech 1938-1945*, 1-3, Praha 1957-1959.

K vývoji orgánů říšské správy srov. STANISLAV BIMAN, *Vznik tzv. německého státního ministerstva pro Čechy a Moravu (Dokumenty)*, SAP 18, 1968, č. 1, s. 237-304; TÝŽ, *Nacistická bezpečnostní služba v protektorátě Čechy a Morava. (Vznik, organizace a činnost)*, SAP 22, 1972, s. 297-355; KOLEKTIV PRACOVNÍKŮ STÁTNÍHO ARCHIVU V BRNĚ, *Nacistický bezpečnostní aparát na Moravě v letech 1939-1945*, SMM 84, 1965, s. 232-257; ANTONÍN ŠEVČÍK, *Příspěvek k dějinám okupační správy v Brně v letech 1939-1945*, BMD 6, 1964, s. 127-137; TÝŽ, *Germanizační činnost brněnských nacistických úřadů v letech 1939-1945*, BMD 7, 1965, s. 26-34; KAREL FREMUND, *Z činnosti poradců nacistické okupační moci (Výběr dokumentů)*, SAP 16, 1966, č. 1, s. 3-49; též některé studie o formách práce nacistického okupačního aparátu proti odboji. Zejména *Český antifašismus a odboj. Slovníková příručka*, Praha 1988.

K protektorátním institucím srov. VÁCLAV PRŮCHA, *Základní rysy válečného řízeného hospodářství v českých zemích v letech nacistické okupace*, HV, 1967, s. 215-239; MARIE DURMANOVÁ, *Řízené hospodářství a správa Ústředního svazu průmyslu za nacistické okupace*, SAP 16, 1966, č. 2, s. 366-396; JAROSLAV MICHL, *Nacistické zásahy do české pozemkové držby za okupace (Normativní obraz)*, PHS 13, 1967, s. 229-258; LUBOMÍR LEHÁR, *Vývoj Národní odborové*

ústředny zaměstnanecké v prvních letech nacistické okupace, HV, 1966, č. 4, s. 584–619; FRANTIŠEK NESVADBA, *Vládní vojsko a jeho odsun do Itálie,* HV, 1968, s. 924–961; TÝŽ, *Zasazení a rozklad vládního vojska v Itálii,* HV, 1970, s. 407–457. K úředním soudům a soudnictví vůbec srov. FRANTIŠEK FABIAN, *Úřední soudy,* AČ 8, 1958, s. 171–182. Nověji pak CTIBOR MORAVČÍK, *Organizace soudnictví v Protektorátu Čechy a Morava*, Brno 1993; LUDMILA PETRAŠOVÁ, *Krajský soud v Plzni*, Západočeský sborník historický 1, 1995, s. 53–75; ILONA SCHELLEOVÁ - KAREL SCHELLE, *Soudnictví v tzv. Protektorátě Čechy a Morava*, in: Pocta svobodě, Brno 1995, s. 51–56.

Dějiny obsazených Sudet a protektorátu a jejich správa se staly tématem výzkumu také pro německé historiky, jmenujme například DETLEF BRANDES, *Die Tschechen unter deutschem Protektorat, 1, Die Besatzungspolitik, Kollaboration und Widerstand im Protektorat Böhmen und Mähren bis Heydrichs Tod (1939–1942)*, München - Wien 1969 (český překlad vyšel pod názvem *Češi pod německým protektorátem: okupační politika, kolaborace a odboj 1939–1945*, Praha 1999); HANS UMBREIT, *Deutsche Militärverwaltungen 1938–39. Die militärische Besetzung der Tschechoslowakei und Polens*, Stuttgart 1977; ALFRED BOHMANN, *Die Stellung der Oberlandräts-Inspekteure zur deutschen Verwaltungsorganisation im ehemaligen Protektorat Böhmen und Mähren,* ZfO 15, 1966, s. 118–126 aj.

Svou hodnotu si uchovávají též studie vzniknuvší v šedesátých letech jako zejména JAN TESAŘ, *Poznámky k problémům okupačního režimu v tzv. Protektorátě,* HV 13, 1964, s. 153–191, 333–385; TOMÁŠ PASÁK, *Nekomunistický odboj a jeho spolupráce s protektorátní správou,* Odboj a revoluce 5, 1967, č. 2, s. 71–96; TÝŽ, *Činnost protektorátní reprezentace na podzim 1939,* ČSČH 17, 1969, s. 553–573.

Z prací vzniklých v posledních letech - i když se některé z nich nezabývají speciálně správou - je třeba uvést kandidátskou disertaci JAROSLAVY MILOTOVÉ, *Heydrichova správní reforma v kontextu správněpolitického vývoje českých zemí v letech nacistické okupace,* Praha 1988. Dále *Anatomie okupační politiky hitlerovského Německa v „Protektorátu Čechy a Morava". Dokumenty z období říšského protektora Konstantina von Neuratha*, editoři MIROSLAV KÁRNÝ, JAROSLAVA MILOTOVÁ a DAGMAR MORAVCOVÁ (vyšlo jako 21. svazek Sborníku k problematice dějin imperialismu v roce 1987); *Heydrichova okupační politika v dokumentech,* sest. a uspoř. LENKA LINHARTOVÁ, VLASTA MĚŠŤÁNKOVÁ a JAROSLAVA MILOTOVÁ, Praha 1987; OLDŘICH SLÁDEK, *Zločinná role gestapa,* Praha 1986; TÝŽ, *Od „ochrany" ke „konečnému řešení". (Nacistický teror v českých zemích v letech 1939–1945)*, Praha 1983.

Období po roce 1989 přineslo množství nových knižních titulů i časopiseckých článků o všech aspektech protektorátního vývoje, správní problematiku nevyjímaje, kde však nejpočetnější a čtenářsky nejvděčnější složku tvoří nejrůznější biografie. Uveďme aspoň některé, z nichž politickým vývojem protektorátu se zabývají PAVEL MARŠÁLEK, *Protektorát Čechy a Morava. Státoprávní a politické aspekty nacistického okupačního režimu v českých zemích*, Praha 2002; JAN KUKLÍK, *Vznik Protektorátu Čechy a Morava a konstituování protektorátního okupačního režimu*, in: Přednášky z 40. běhu Letní školy slovanských studií, Praha 1997, s. 124–139; JAN RYCHLÍK, *Politický vývoj v Protektorátě Čechy a Morava počátkem roku 1940 ve zprávách bulharského diplomata Christo Minkova*, ČČH 95, 1997, s. 140–164; JAN KUKLÍK, *Počátky Národního souručenství v roce 1939*, ČČH 91, 1993, s. 417–441; JAROSLAVA MILOTOVÁ - MIROSLAV KÁRNÝ, *Od Neuratha k Heydrichovi (Na rozhraní okupační politiky hitlerovského Německa v Protektorátu Čechy a Morava)*, SAP 39, 1989, s. 281–394; TITÍŽ, *Protektorátní politika Reinharda Heydricha*, Praha 1991; STANISLAV KOKOŠKA, *Krize nacistické politiky v Protektorátu Čechy a Morava a pokusy o její překonání*, Soudobé dějiny 8, 2001, s. 591–620.

Ze zmíněné životopisné literatury zmiňme například TOMÁŠ PASÁK, *Emil Hácha (1938–1945)*, Praha 1997; DUŠAN TOMÁŠEK - ROBERT KVAČEK, *Causa Emil Hácha,*

Praha 1995; JAN V. BECHYNĚ, *Emil Hácha*, Historický obzor 4, 1993, s. 39–44; VÍT MACHÁLEK, *Prezident v zajetí. Život, činy a kříž Emila Háchy*, Praha 1998; DUŠAN TOMÁŠEK – MILOSLAV MOULIS, *K.H. Frank*, Praha 2003; GÜNTHER DERSCHNER, *Reinhard Heydrich, architekt totální moci*, Praha 2002.

Nejrůznějšími aspekty protektorátního správního vývoje se zabývají BŘETISLAV TVARŮŽEK, *Okupace Čech a Moravy a vojenská správa 15. března – 15. dubna 1939*, HaV 41, 1992, č. 3, s. 30–65; JAROSLAVA MILOTOVÁ, *Výsledky Heydrichových správních reforem z pohledu okupačního aparátu*, Paginae historiae 2, 1994, s. 161–172; CTIBOR MORAVČÍK, *Organizace bezpečnostního aparátu v Protektorátu Čechy a Morava*, Brno 1993; opět BŘETISLAV TVARŮŽEK, *Abwehr v Protektorátě Čechy a Morava (1939–1944)*, HaV 42, 1993, č. 3 a 4, s. 110–141 a 95–119; JAROSLAVA MILOTOVÁ, *Ústředna pro židovské vystěhovalectví v Praze. Geneze a činnost do počátku roku 1940*, in: Terezínské studie a dokumenty, Praha 1997, s. 10–29.